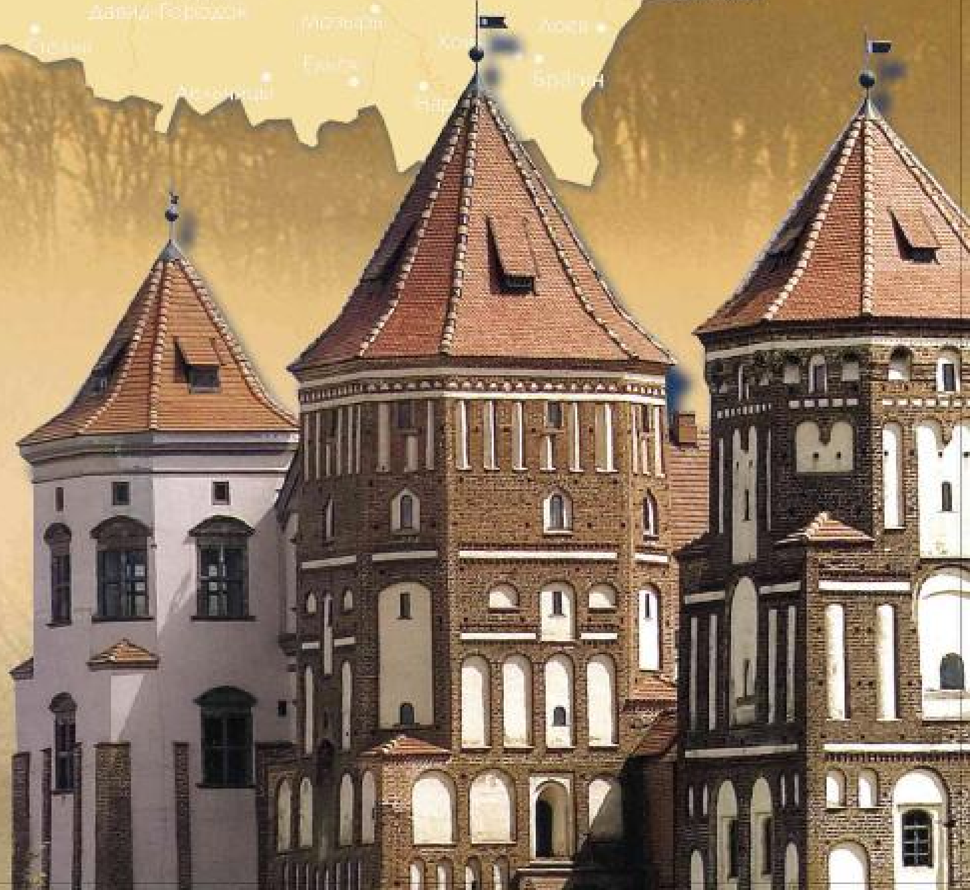


Просветительское общественное объединение "Фонд имени Льва Сапеги"

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ







Просветительское общественное объединение
«Фонд имени Льва Сапеги»

Местное самоуправление в Беларуси

Минск
«Тонпик»
2007

УДК 352(476+100-87)
ББК 67.401(4Беи)
М53

Авторы:
канд. юрид. наук, проф. каф. теории государства и права Академии управления при Президенте Республики Беларусь – **В.Н. Кивель** (глава 1, 3);
д-р экон. наук, ст. науч. сотрудник, зав. кафедры регионального управления Белорусского государственного экономического университета – **В.С. Фатеев** (глава 2, 7, § 4.3, 4.4);
канд. юрид. наук, доцент Белорусского государственного университета – **В.К. Сидорчук** (глава 6, § 4.1, 4.2, 4.5, 4.6);
канд. экон. наук, доц. Белорусского института правоведения – **Ю.В. Криворотько** (§ 5.1);
канд. экон. наук, эксперт ПОО «Фонд имени Льва Сапеги» – **Д.В. Сокол** (§ 5.2)

Под научной редакцией **И.П. Сидорчук**

Рецензенты:
Доктор экономических наук, профессор **В.И. Борисевич**
Доктор юридических наук, профессор **М.И. Пастухов**

Издание осуществлено при поддержке Шведского агентства международного развития и сотрудничества (SIDA)

Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ;
М53 под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 416 с.
ISBN 978-985-6806-50-9.

В представленной работе освещается комплекс вопросов на темы местного самоуправления. Внимание уделяется теоретическим основам местного самоуправления, опыту реформирования административно-территориального деления в зарубежных странах и проблемам его совершенствования в Беларуси, анализируются организационные аспекты местного самоуправления.

Книга адресована служащим и деятелям местного самоуправления, представителям общественных объединений, работающих на местном уровне, студентам, аспирантам, научным работникам, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами местной экономики и локальной демократии.

УДК 352(476+100-87)
ББК 67.401(4Беи)

ISBN 978-985-6806-50-9

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Формирование демократической государственности, гражданского общества, обеспечение устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь, достижение гармоничного взаимодействия государства и народовластия требуют переосмысления целого блока проблем в сфере местного самоуправления.

Несомненно, что основная часть жизненных интересов человека реализуется на местном уровне, и местное самоуправление позволяет решать значительную часть государственных дел и управлять ими. В этой связи очень важно обеспечить приближение власти к народу, установить гибкий механизм управления с меньшей бюрократией, раскрыть социально-экономический потенциал территориальных единиц, поддерживать политическое равновесие и гармонию в местных сообществах, оптимально сочетать местные и общественные интересы.

Именно поэтому комплексный системный анализ актуальных проблем местного самоуправления в стране, осуществленный специалистами в различных отраслях экономики и права в рамках данной книги, восполняет пробелы по ряду значимых вопросов, возникающих в повседневной практической жизни не только депутатов местных Советов депутатов, работников исполнительных и распорядительных органов, но и граждан, стремящихся к самоуправлению на местах.

В данном научном издании определены теоретические основы местного самоуправления, дана характеристика административно-территориального деления Беларуси и обозначены проблемы его совершенствования, исследован статус представительных органов местного самоуправления, раскрыты особенности деятельности исполнительных и распорядительных органов. В нем также анализируются экономические основы местного самоуправления, в том числе вопросы коммунальной собственности и хозяйства, местных финансов и бюджетного процесса местных Советов депутатов. Особое внимание уделяется организационно-правовым гарантиям местного самоуправления, ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Авторами проделана большая аналитическая работа, изучены нормативные правовые акты как Республики Беларусь, так и зарубежных стран, что позволило им не только отметить проблемы, но и предложить пути их разрешения.

Сочетание теоретического и практического подхода, безусловно, вызовет интерес у самого широкого круга читателей, всех тех, кто интересуется проблемами совершенствования управления на местах, кто заинтересован в жизнеспособности местных Советов депутатов и реализации концептуальной идеи современного этапа развития Беларуси – «государство для народа».

<u>ГЛАВА 1.</u> ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1.1. Понятие местного самоуправления

В последние годы во многих странах мира набирает силу местное самоуправление, которое становится реальным фактором общественного развития. Значительное распространение получили, в частности, всевозможные объединения граждан по месту жительства, обеспечивающие им прямой доступ к решению текущих проблем данной административно-территориальной единицы, проведение местных референдумов, по наиболее важным вопросам жизни населения. Важную роль в осуществлении местного самоуправления принадлежит органам местного самоуправления, это форма представительной демократии, посредством которой население реализует свою власть, закрепленную на конституционном уровне. Необходимо отметить, что в начале 80-х годов в европейских странах самоуправление стало одной из самых популярных идей и одним из самых популярных политических лозунгов[1], что, говорит о важности данной проблемы.

В нынешних условиях Республики Беларусь развитие самоуправления на местах позволит направить в созидательное русло социальную энергию многих граждан, включив механизмы демократического принятия решений на местном уровне. Центр получит возможность наиболее эффективно реализовать стратегию социально-экономического развития страны, поскольку именно на уровне местного самоуправления сформулированные властью цели подвергаются постоянной проверке на соответствие их интересам общества и каждого гражданина. Только через систему местного самоуправление органы государственного управления могут поддерживать надежную прямую и обратную связь с населением. Как показывает опыт многих европейских государств, рациональное распределение полномочий между государственной властью и самоуправленческой властью, а также ответственности на местах между органами муниципального управления и общественного самоуправления позволяет обеспечить наиболее эффективное взаимодействие этих структур, основанное на свободном волеизъявлении граждан и защите ими своих социальных и экономических интересов в рамках закона.

Функционирование и развитие общества взаимосвязано с территорией, конкретной местностью. Территория, если ее рассматривать как субстрат социально-экономического развития, обладает определенными свойствами и внутренним потенциалом. В результате процесса хозяйственного освоения людьми и их жизнедеятельности, территория превращается в социально-экономическое образование, служащее как базисом хозяйственного развития, так и средой пространственно-временной организации общества.

Территориальная дифференциация жизнедеятельности населения приводит к формированию региональных и локальных общественных систем, каждая из которых обладает универсальными и уникальными чертами. Познание этих черт позволяет диалектически сочетать общую стратегию развития и территориальную организацию общества с индивидуальностью каждой административно-территориальной единицы каждого государства.

Практически все страны мира признают в качестве одной из важнейших задач юридической науки исследование интегральных общественных систем разного территориального уровня для их дальнейшего конструирования и преобразования. Это явление, в свою очередь, вызвано необходимостью формирования социальной региональной политики, включающей комплексные аспекты (экономические, географические, экологические, национальные, социальные и др.). Основной целью социально-

[1] Волков А. Теория без практики // Беларуская думка. – 2003. – № 11. – С. 38.

экономического развития территории является улучшение условий для повышения уровня жизни населения.

В своем современном виде местное управление в развитых демократических государствах сложилось в основном в результате муниципальных реформ XIX века. Его становление было связано с процессами перехода от феодализма к современному индустриальному обществу. Местное управление брало свое начало от гильдий и формируемых ими городских органов самоуправления, которые зачастую решали в то время как административные, финансовые, так и некоторые судебные вопросы. Возраставшая самостоятельность городов влекла за собой определенную независимость в управлении хозяйственными делами. Города постепенно наделялись правами юридического лица, что позволяло городским властям приобретать и распоряжаться общинным имуществом. С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением.

Понятие «самоуправление» не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается неодинаково.[2] В зарубежной научной литературе, законодательстве понятие "местное управление", как правило, используется как синоним самоуправления. В редких случаях оно применяется как обобщающее понятие и обозначает различные типы управления на местах, в том числе формируемую в централизованном порядке государственную администрацию. В этом случае администрация решает не задачи местного значения, являющиеся прерогативой выборных органов и их исполнительного аппарата, а задачи «государственного управления». В странах с развитой системой самоуправления государственная администрация на местах (на уровне области, провинции, департамента) занимается в основном надзором и контролем за местными органами власти. Местные исполнительные органы за рубежом не выделяются в обособленную систему. Они формируются представительными органами (мэр, бургомистр, президент города могут избираться населением) и действуют в пределах полномочий, предоставленных Советом (закрепленных в местных уставах), если речь идет о собственных задачах самоуправления. Некоторые задачи государственного управления им могут поручаться напрямую. Во Франции термина «самоуправления» не существует, а применяются термины «децентрализация» и «муниципальная власть».

Современное понятие «местное самоуправление» рассматривается и раскрывается в следующих аспектах:

1. как форма народовластия;
2. как право граждан (местного сообщества) на самостоятельное решение местных дел;
3. как деятельность граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения;
4. как одна из разновидностей социального управления;
5. как одна из составляющих основ конституционного строя

Как форма народовластия, самоуправление вытекает из 3 ст. Конституции Республики Беларусь, закрепляющей положение, о том, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через представительные и иные органы в формах и пределах, определённых Конституцией.

Право граждан (местного сообщества) на самостоятельное решение местных дел вытекает в первую очередь из ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, где под «местным самоуправлением» понимается *право и реальная способность* органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения[3].

---

[2] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. – Москва: Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 3.

[3] Европейская хартия местного самоуправления и Пояснительный комментарий к ней //Права человека: Сб. междунар. – правовых док. / Сост. Щербов В.В. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1090–1103.

Статья 37 Конституции Республики Беларусь закрепляет право граждан на участие в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства на местном уровне обеспечивается проведением местных референдумов и обсуждением вопросов местного значения.

Как деятельность граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения, самоуправление определяется в ст. 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»[4] (далее по тексту – Закон о местном управлении и самоуправлении), где под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Как одна из разновидностей социального управления, местное самоуправление выступает как управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица[5].

Местное самоуправление как одна из составляющих основ конституционного строя вытекает из ст. 6 Конституции Республики Беларусь, где закреплено положение о том, что государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны и призваны взаимодействовать между собой, сдерживать и уравновешивать друг друга. По нашему мнению, было бы логичней в данной статье Конституции Республики Беларусь закрепить положения, аналогичные положениям ст. 12 Конституции Российской Федерации о том, что признаётся и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это необходимо сделать для того, чтобы подчеркнуть различие в характере власти. Если центральная власть по своей природе является суверенной, верховной, то органы местной власти призваны осуществлять свою деятельность в порядке и пределах, указанных ей верховной властью. Также это диктуется разграничением сфер компетенции центральных и местных властей и самостоятельностью источников средств[6].

В мировой практике существуют несколько моделей самоуправления. Большинство ученых занимающихся проблемами самоуправления различают две из них, как основные. Это англосаксонская и континентальная. Каждая из этих моделей призвана максимально отвечать условиям той или иной страны, сложившемуся в ней обычному праву, степени зрелости ее социальных институтов, менталитету населения и пр.[7]

Англосаксонская модель самоуправления нашла своё распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других государствах мира, бывших английских колониях, где действует англосаксонское право и обладает следующими чертами:

- местные представительные органы действуют автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямого подчинения центральной власти нет;
- на местах отсутствуют делегатуры (представители) центрального правительства;
- контроль за деятельностью местных органов осуществляется «косвенным путем», через центральные министерства или суд.

Плюсом англосаксонской системы самоуправления является отсутствие назначаемых на местном уровне центральным правительством государственных чиновников. В основном

[4] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617–XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.11.2004 г.//Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 2/282.
[5] Выдрин И.В. Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2003. – С. 32.
[6] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995. – С. 114.
[7] Выродов И.Я., Мухин В.И., Шумянкова Н.В. Местное самоуправление в России. Ч. 1. – М.: Академия самоуправления, 2000.

местными делами управляют избранные населением представительные органы (советы, приходские собрания), а исполнительными органами являются избираемые гражданами или формируемые представительными органами (советами) мэры и постоянные комиссии, в состав которых наряду с членами совета (депутатами) входят и профессионалы (муниципальные служащие). Минусом данной системы называют определённую обособленность. Данная модель функционирует наиболее хорошо только в условиях двухпартийной системы, когда большинство в парламенте и самоуправленческих представительных органах имеет одна, правящая партия, ее действие обеспечивается наряду с правовыми, также моральными факторами.

Континентальная (Романо-германская) модель самоуправления распространена в Европе, Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в странах франкоязычной Африки и основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. На местном уровне работают специальные уполномоченные правительства, которые осуществляют контроль за органами местного самоуправления.[8] Плюсом данной модели самоуправления является обеспечение единства действий центральной государственной власти и управления на местах. Наряду с этим, данная модель самоуправления предоставляет возможность населению и его представительному органу самим решать местные дела при контроле со стороны представителей центра на местах.

В настоящее время, между этими двумя классическими моделями самоуправления сложилось несколько промежуточных. Например, в скандинавских государствах (Дании, Швеции) имеется три уровня управления – местный (муниципалитеты), региональный, государственный. Два их них, местный и региональный относится к местному самоуправлению и на законодательном уровне отделены от государственного. Местный отвечает за школьное образование, детские сады, интеграцию беженцев и эмигрантов, вывоз мусора и водоснабжение, местные дороги и т.д. В ведение регионального уровня, например, Швеции 75% компетенции составляют вопросы здравоохранения. Остальная доля компетенции приходится на региональные дороги, вопросы планирования и т.д. Общегосударственный уровень (парламент, правительство) принимает законы и занимается вопросами государственного значения. Характерным является то, что между уровнями управления нет совмещения компетенции и поэтому нет законодательных оснований для вмешательства одних в дела других.

В научной литературе, посвященной местному управлению и самоуправлению, существуют две преобладающие теории: общинная и государственная. Каждая из них имеет множество вариантов.[9] В общем виде общинная теория исходит из того, что существуют два основных вида публичной власти: государственная власть и власть местного самоуправления. Первую от имени всего общества осуществляют центральные государственные органы (глава государства, парламент, правительство) и их представители на местах (губернаторы, префекты и т.д.). Вторую – власть местного самоуправления – реализуют от имени определенного местного коллектива (района, города и т.д.) избираемые этим коллективом местные органы (советы, мэры городов и т.д.).

С точки зрения общинной теории важную роль в выборе той или иной организационной формы местного самоуправления играет характер административно-территориальной единицы. При этом различают естественные и искусственные поселения, объединения людей по территориям. Если естественные административно-территориальные единицы сложились исторически, когда люди объединялись для совместной жизни и труда (общины, коммуны), то искусственные, как правило, образовывались в ходе проводимых государственной властью “сверху” районирований государственных территорий, разделяя ее на области, районы. В таких административно-территориальных единицах государство

---

[8] Кузьмин С., Кузьмин Д. К становлению местного самоуправления: экономика и социальное развитие населения // Экономист. – 2003. – № 3. – С. 56.

[9] Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 97.

могло назначать своих представителей либо как единственных полновластных администраторов на данной территории, как, например, до недавнего времени в Польше Премьер-министр назначал воеводу в воеводство, либо совместно с избираемыми населением местными представительными органами. В тех из них, где есть одновременно и назначаемые, и выборные органы, их полномочия законом разделены. Обычно за местным представительным органом остаются решающие полномочия в отношении местного бюджета, а представитель государства осуществляет контроль за законностью решений органов местного самоуправления и обеспечивает общественный порядок.

В искусственных единицах нередко создаются делегатуры различных министерств. Назначенное должностное лицо имеет общую компетенцию и обычно выступает как представитель каждого и всех министерств, но иногда некоторые делегатуры ему не подчинены.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что если местные органы и избираются населением, то они, тем не менее, являются представителями государственной власти. Сторонники этой теории не отрицают, что местное самоуправление обладает своеобразием, определенной автономией, самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного механизма, частью целостной структуры по управлению обществом. Местные органы самоуправления действуют в соответствии с законодательством, принятым органами государственной власти, в рамках определенных ею полномочий, под контролем центра. При этом управление на местах в первую очередь создается лишь для удобства управления со стороны государства, поскольку центральное правительство технически не может само обеспечить управление во всех административно-территориальных единицах и не способно управлять только через своих уполномоченных.

Государственная теория отрицает деление административно-территориальных единиц на естественные и искусственные и утверждает, что ими могут управлять только представители государства, а при таких представителях могут создаваться выборные совещательные органы из представителей местного населения, например, в Польше при воеводах действовали сеймики.

Можно полностью согласиться с мнением В.Е. Чиркина, что на самом деле жизнь сложнее любого из этих двух подходов. В управлении местными делами, независимо от его форм, неразрывно переплетаются и общественные, и государственные черты. Общественные черты находят свое выражение в известном обособлении публичной власти территориального коллектива от государственной власти, в автономии первой, ее самостоятельности при принятии решений по местным вопросам, в праве судебного оспаривания некоторых решений государственных органов и т.д. Но, с другой стороны, нельзя не видеть определенные иерархии этих двух властей. Государственная власть как власть всего общества имеет приоритет в отношении публичной власти территориального коллектива.[10]

Некоторые авторы, в частности А. Черкасов, в теории местного самоуправления традиционно различают три его основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам современности: англосаксонская, континентальная и советская. Выделение указанных моделей базируется прежде всего на тех принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.[11]

Можно сделать вывод, что местное управление, отражая локальные интересы, в тоже время зависит от центральных властей и является своеобразным продолжением государственной машины, подчинено контролю со стороны центральных властей и обязано

---

[10] Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 99.
[11] Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 25.

участвовать в реализации государственной политики на местах. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь базируется на государственной теории.

Для характеристики функционирования отдельных институтов власти на местном уровне есть необходимость обсудить соотношение понятий «местное управление» и «местное самоуправление». В юридической литературе данному вопросу уделено большое внимание. По мнению большинства ученых[12], это разные понятия, которые обозначают две различные системы, функционирующие на местном уровне. Под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие интересы правительства на местах, а под местным самоуправлением – местные, представительные органы, избираемые в пределах конкретной административно-территориальной единицы. Однако такое разграничение нельзя применить ко всем государствам мира. Например, в странах англосаксонской системы права (Великобритания и др.) отсутствуют назначаемые сверху представители центра на местах, а в законодательстве этих стран используется термин «местное управление». Конституции Испании и Греции не употребляют термин «местное самоуправление». Там применяется понятие «местная администрация». Термин «муниципалитет», «муниципальный орган» в некоторых странах равнозначен понятию органа местного самоуправления – избираемого органа. В США и в Великобритании муниципальными органами называются только городские органы, в других государствах – это любые избираемые органы.

В каждом государстве имеются свои особенности в способах управления на местном уровне. Даже в странах относящихся к одной правовой «семье», местное самоуправление обладает какими то неповторимыми чертами. В Великобритании оно не совсем схоже с теми формами, которые существуют в штатах США. Свои особенности имеют принадлежащие к континентальной «правовой семье» Италия и Франция. В странах, где действует мусульманское право, управление на местах отличается иногда коренным образом (Египет и ОАЭ). Даже в составных частях (субъектах) одного и того же федеративного государства местное самоуправление может иметь разные организационные формы. В Германии, например, существует четыре разные модели управления в общинах: южногерманская, северогерманская и др. Управление в округах и районах в отличие от общин в основном однотипно по всей стране.

Советская правовая наука долгое время рассматривала местное самоуправление как политико-правовой институт, противостоящий государству, нарушающий единство государственной власти и управления. Например, отмечалось: "В системе органов социалистического государства нет, и не может быть противопоставления его высших органов местным, как и нет самой проблемы местного самоуправления как противовеса центральному управлению".

Было выдвинуто и другое предложение – рассматривать местные Советы как органы государственной власти и местного самоуправления. При этом централизму в управлении отводилась первостепенная роль. "На основе осуществляемой у нас централизации, – отмечалось в одной из работ, – каждый местный Совет находится в непосредственном подчинении вышестоящих органов власти и работает под их руководством. Его первейшая задача – выполнение директив центра и решений всех вышестоящих Советов"[13].

В практике советского государства основополагающим принципом взаимодействия органов власти и управления всех уровней был принцип демократического централизма, получивший закрепление в Конституции СССР 1977 года и Конституции БССР 1978 года. Данный принцип рассматривался как средство преодоления крайностей централизма и сепаратизма, местничества.

---

[12] Чудаков М.Ф. Конституционное право зарубежных стран. – Минск: Харвест, 1998. – С. 666–668; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – Москва: Юристь, 1997. – С. 309–319.

[13] Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 97.

Демократический централизм должен был обеспечить сочетание единого руководства с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело. Руководство должно было вызвать своего рода кумулятивный (усиливающий) эффект в деятельности нижестоящих звеньев. Его главная задача виделась в стимулировании инициативного, самостоятельного и ответственного отношения к выполнению законов и поставленных в соответствии с ними задач.

Фактически же принцип демократического централизма по сути своей отразил в себе классовый подход к формированию государственной организации, придающий первостепенное значение организационно-функциональному единству и линейной субординации, ее элементов, а не их диверсификации и относительной самостоятельности. Данный принцип был вызван к жизни прежде всего характером крупного социалистического производства, требующего единого централизованного планового руководства. Принцип демократического централизма в системе Советов народных депутатов на практике выродился в централизм и диктат вышестоящих Советов, министерств и ведомств.

Не было найдено правильное соотношение компетенции органов различного уровня. Она рассматривалась как их «совокупная» компетенция, обусловленная общностью задач, предметов ведения, функций, принципов и форм деятельности. На протяжении длительного периода времени законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящих Советов и исполнительных органов вышестоящими. Причем отмены не только из-за несоответствия законодательству, но и по своему усмотрению. Исполнительные комитеты, кроме того, были наделены правом приостанавливать решения нижестоящих Советов. Законы о местных Советах народных депутатов, принятые в республиках в конце 1970-х – начале 1980-х гг., закрепили в качестве основания отмены решений Советов только несоответствие их законодательству, а также лишили исполкомы права приостанавливать решения Советов. Тем не менее, централизм в управлении сохранялся, поскольку не была решена проблема разграничения компетенции как "по вертикали", между органами разного уровня, так и "по горизонтали" – между Советами и исполкомами.

В Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года (ст. 3) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. По этому пути пошло и законодательство Республики Беларусь.

Одним из интересных примеров является опыт Польши. С 1997 года в Польше действует новая Конституция, в преамбуле которой закреплена основа децентрализации государственной власти, что, в свою очередь, составляет новую философию государства. Эта философия основана на фундаменте взаимопонимания и солидарности общества.

Территориальная децентрализация, в соответствии со статьей 15 Конституции, не предоставляет каких-либо привилегий для локальных и региональных властей, как это было раньше в коммунистический период, в виде поблажки правящей партийной элите, но составляет основу государства.

В статье 16 Конституции определено, что сообщество жителей территориальной единицы имеет право на самоуправление. Таким образом узаконено самоуправление в Польше для жителей определенной территориальной единицы.

Самоуправленческие единицы исполняют публичные и общественные поручения от собственного имени и несут в соответствии с этим ответственность.

Долгие годы в Польше продолжалась борьба бюрократического аппарата малых воеводств против поветового разделения, так как в прежней Конституции Польши кроме гмины не было иных территориальных единиц. В настоящее время в Конституции

закреплено самоуправление региональное и локальное, где помимо существующей гмины введена новая административно–территориальная единица – повет (район). Характерным для Польши является то, что под региональным самоуправлением подразумевается самоуправление и на уровне воеводств (п. 2 ст. 164).

Важная роль в Республике Беларусь отводится принципам местного управления и самоуправления. Это следующие принципы: законности; самостоятельности и независимости Советов; других органов местного самоуправления в пределах их полномочий; гласности и др.

Режим законности по-разному проявляется в деятельности различных субъектов – государственных органов, субъектов хозяйствования, общественных организаций, граждан. Государственные органы действуют преимущественно по принципу «дозволено только, то, что прямо предписано». Другим субъектам самоуправления предоставлена значительно большая свобода: «все, что не запрещено, – дозволено», с учетом характера их правосубъектности и специфики тех или иных общественных отношений. Правовой режим местного самоуправления сочетает эти два метода. Оно действует преимущественно на основе правопредписаний, но не ограничено только ими. В Европейской Хартии местного самоуправления предусматривается право территориальных сообществ (их органов) проявлять инициативу по любому вопросу, не исключенному законом из их ведения или не отнесенному к компетенции других органов. Такой подход нашел определенное отражение и в законодательстве Республики Беларусь (ст. 18 Закона О местном управлении и самоуправлении).

Реализация принципа законности в территориальном управлении зависит и от того, как будет выполняться другой принцип – сочетания местных и государственных интересов. Правовой механизм должен обеспечивать баланс между ними. А он будет достигаться только тогда, когда местные власти получат эффективные средства регулирования территориальной экономической и социальной среды, смогут обеспечивать воспроизводство территориального потенциала. В этом – и государственный интерес. Реализуя такой подход, законодательство должно стать гибким правовым регулятором. В единстве с законностью называются принципы социальной справедливости и гуманизма. Они взаимно обусловлены.

Принцип законности связан и с закрепленным в Законе принципом самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Следует иметь в виду, что данный принцип не должен возводиться в абсолют, особенно на начальном этапе становления децентрализованного управления, при несовершенном еще законодательстве, неразвитом политическом и правовом сознании, технологиях территориального управления. Конечно, законность должна обеспечиваться в первую очередь самостоятельной, ответственной деятельностью местных властей. Однако нельзя допустить, чтобы эта деятельность была неэффективной. Важную роль в этом призваны сыграть государственный контроль, координация, организационно-методическая помощь.

Принцип гласности связан, прежде всего, с информированностью населения конкретной административно-территориальной единицы о работе самоуправленческих органов, о принятии решений и т.д.

§ 1.2. История развития местного самоуправления

Европейское самоуправление имеет давние традиции. Например, в Швеции уже в IX веке происходит зарождение элементов самоуправления. В частности, главы семей собирались для решения споров по поводу пользования пахотными и лесными угодьями и осуществления правосудия по административным и уголовным делам.

С появлением городов, наделенных магдебургским (немецким) правом, получило быстрое развитие самоуправление на Европейском континенте. Уже с половины XIII века самоуправление переросло в самобытное, которое осуществлялось советом и местной администрацией во главе с бургомистром. Поселения, обладающие немецким правом, во главе имели солтысов и ограниченное право на самоуправление. Должность старосты первоначально относилась к институту урядников, которых назначал король. С течением времени староста в большей мере стал зависеть от представительных органов шляхты, которая избирала старосту, а король имел право утверждения.

В средние века существовала довольно развитая система местного самоуправления. Первая шведская конституция (не в современном значении), провозглашенная королем Магнусом Эрикссоном в начале XIV века, гарантировала личную и экономическую свободу крестьян и закрепляла их право оказывать влияние на решение государственных вопросов. Это, в свою очередь, повлекло развитие институтов самоуправления. Однако, начиная с конца XVI и начала XVII веков, органы местного самоуправления начали терять свои позиции. Этот процесс был связан с растущей властью королей, постепенной централизацией шведского государства. Короли аккумулировали у себя право решения местных вопросов через назначаемых ими чиновников[14].

В 80-х годах XVII века королем Карлом XI была проведена земельная реформа, в результате которой огромные земельные владения аристократии были раздроблены. Появилось больше собственников земель – крестьян, положение которых в соответствии с реформой укрепилось. Эти события оказали положительное влияние на дальнейшее развитие местного самоуправления. Собственники земель получили право решения общественно значимых вопросов пользования и распоряжения земельных водных и лесных угодий на общих собраниях.

В XVIII веке местное самоуправление стало распространяться и на церковную жизнь. Члены сельской общины (socken) имели право принимать решения относительно строительства на территории общины церкви и ее экономического обеспечения. В данный период времени на города и сельские общины была возложена ответственность за оказание помощи бедным. Несколько позднее в компетенцию общин стали входить вопросы начального образования.

В Швеции с 1862 года было начато проведение реформ местного управления и самоуправления. Законодательство о местном самоуправлении закрепило разделение полномочий между церковными и светскими властями. Выполнение церковных задач возлагалось на приходы, а светских – на города и сельские коммуны.

В ходе реформы было образовано 2400 сельских коммун, по количеству ранее существовавших сельских общин. Кроме этого, насчитывалось около 90 коммун – городов и десять коммун – чепингов, представлявших собой нечто среднее между городом и сельской коммуной. Таким образом, общее количество коммун в 1862 году составило примерно 2500.

На региональном уровне был введен институт ландстингов, обладавших достаточно широким кругом полномочий. Ланстинги также избирали палаты парламента (рикстага).

Члены муниципального собрания избирались прямым голосованием. Муниципальное собрание являлось высшим представительным органом в коммуне и обладало правом принятия решений. Из членов муниципального собрания избирались члены исполнительного комитета, являвшегося “правящим органом”.

В компетенцию муниципального собрания входило право взимания налога, при этом размер налога устанавливался одновременно с принятием бюджета. Решение о принятии бюджета и установлении муниципального налога являлся исключительной прерогативой коммуны и не подлежал утверждению каким - либо государственным органом.

Каждый член коммуны наделялся правом обжалования в суд принятых муниципальным собранием решений на предмет их законности. Это право предполагало, что

[14] Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / Сёрен Хэггрут [и др.]. – Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.– С. 7.(116с)

каждый член коммуны, являясь налогоплательщиком, должен иметь возможность убедиться в законном использовании налоговых средств, также такая возможность олицетворяла, помимо прочего, идею о том, что коммуна представляет собой ассоциацию граждан, где каждый член имеет возможность обжаловать решение, принятое избранным им представителем.

Реформа 1862 года учитывала существовавшие в то время значительные различия между городом и сельским населенным пунктом. Поэтому отдельно были приняты законы в отношения города и сельской коммуны.

В 1952 г. в стране была проведена реформа местного управления, в результате чего число местных муниципалитетов было сокращено более чем на половину. Дальнейшее слияние осуществлено в 1962 и 1974 гг. В настоящее время в Швеции действует около трех сотен устойчивых в финансовом плане муниципальных органов, которые предоставляют своим гражданам высокий уровень современных услуг. Кроме того, во всей стране на основании закона об их управлении – действуют приходы, которые являются отделениями шведской церкви[15].

Если говорить в целом о коммунах, то в Швеции различают четыре типа коммун. Первичные светские коммуны, те, что в разговорном языке и обозначаются термином “коммуна” (мы употребляем термин “коммуна” в данном значении). Вторичные светские коммуны – ландстинги. Помимо этого существуют две разновидности церковных коммун – приходы и епархии. Причем и светские, и церковные коммуны могут образовывать между собой совместные органы, называемые соответственно или ассоциациями коммун, или церковными объединениями.

На региональном уровне в Швеции с 1 января 1999 года проводится эксперимент. Образованы четыре региона путем объединения нескольких ленов. Например, регион Сконе образован из ленов и острова. Сформировано Региональное собрание, состоящее из 149 депутатов (раньше это были депутаты объединившихся ланстингов). Региональное собрание имеет право формировать исполнительные органы. Таким же образом формируется собрание представителей региона Рогайо, где граждане напрямую избирают депутатов. В регионе Калмаре граждане первоначально напрямую избирают депутатов коммунальных собраний и ланстингов, а депутаты этих представительных органов, в свою очередь, избирают представителей регионального собрания. В регионе Готланд жители избирают депутатов ланстингов, которые и выполняют региональные функции[16].

Для разработки проведения региональных экспериментов в Швеции была создана специальная парламентская комиссия.

Именно региональные органы власти в настоящее время отвечают за состояние здравоохранения (больницы, стоматология и т.д.).

Одной из расширенных компетенций органов региональной власти стало представительство в иных органах власти и самоуправленческих органах с целью экономического развития (развития инфраструктуры, путей сообщения, железнодорожного и морского транспорта), развития культуры в регионе. Причем необходимо отметить, что из компетенции муниципалитетов коммун ничего не было изъято.

Государство предоставило широкие возможности для регионов в области налаживания международного сотрудничества. В ряде случаев государство делегирует регионам полномочия по сотрудничеству с другими государствами (или их регионами). В настоящее время регион Сконе сотрудничает с регионами Германии, Польши, Литвы, Калининградской областью Российской Федерации.

Однако еще раз необходимо оговориться, что создание регионов – это эксперимент, он законодательством не регулируется, а среди парламентариев, членов правительства,

---

[15] Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / Сёрен Хэггрут [и др.]. – Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.– С. 7–15.

[16] Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Минск, 2000. – С. 84.

научных работников нет единого мнения о внедрение этой формы самоуправленческих органов в жизнь.

Местное самоуправление Польши получило своё развитие с момента принятия Местного постановления от 18 апреля 1779 года, основные положения которого были закреплены Конституцией Речи Пасполитой 1791 года, давало право городам на свои формы самоуправления. Так называемые королевские города имели право формировать свои самоуправленческие органы – магистраты, а также избирать бургомистров, войтов и других должностных лиц. В эпоху раздела польского государства в отдельных ее частях, например, в Галиции, продолжали существовать поселковые гмины с избираемыми населением войтами, которые являлись органами администрации.

Получение Польшей после окончания первой мировой войны независимости позволило установить собственные институты самоуправления, которые основывались на элементах, характерных для всего государства.

Апрельская Конституция 1921 года декларировала широкие полномочия на уровне гмины, повета и воеводства. Устанавливалось, что принятие решений, связанных с делами самоуправления, будет принадлежать выборным советам, организационные единицы которых будут иметь возможность объединяться в союзы для реализации общих целей и сотрудничать на уровне повета и воеводства с администрацией. Также закреплялось, что органы самоуправления будут иметь не только гражданский, но и публичный характер. Это означало, что помогать им в решении определенных дел должна административная власть. В структурах органов всех уровней формировались представительные и исполнительные органы: в гминах – совет и правление гмины, которые состояли из войта и лавников; в объединенных гминах – совет или общественное собрание и солтыс; в городских гминах – совет и городское правление, которое в ряде городов состояло из президента и лавников, в остальных городах – из бургомистра и лавников; в поветах – поветовый совет и поветовый отдел во главе со старостой. На уровне воеводства самоуправления не существовало до 1939 года. Оно существовало только в землях, входивших в состав Пруссии (воеводство Познаньское и Поморское). Органом этого самоуправления был воеводский сеймик, который избирался сроком на четыре года путем непрямых выборов через поветовые советы и советы некоторых городов, а также воеводский отдел, управляемый краевым старостой. На остальной территории государства существовало только замещение самоуправления в форме рекомендательных органов воеводы, которые состояли из членов, выдвинутых поветовыми советами и советами некоторых поветовых городов. Правомочие самоуправления включало самостоятельную и делегированную сферу деятельности. В самостоятельную сферу входили хозяйственные, культурные, образовательные дела и дела защиты здоровья, в том случае, если они не были делегированы управленческой администрации. В пределах своей компетенции самоуправленческие органы могли образовывать различные товарищества, вводить определенные налоги и коммунальные платежи, объединяться в целевые и межкоммунальные союзы. Надзор за самоуправленческими органами осуществляли министр внутренних дел, воеводы и исполнительные органы самоуправления вышестоящего уровня.

После окончания второй мировой войны такая система самоуправления формально существовала до 1950 года. Именно в это время было введено самоуправление на уровне воеводства по всей стране. Однако необходимо отметить, что в эти годы происходит ликвидация института демократических выборов обществом представительных органов – важнейшей черты территориального самоуправления.

С 1950 года социалистическая Польша начинает осуществлять реформы на советском примере. В первую очередь это реализация принципа народовластия – представительной системы осуществления власти и участия масс в управлении государством. В этот период времени на государственном уровне устанавливается мнение, что старый тип самоуправления как институт капиталистического государства не является инструментом для строительства нового государственно-политического образа государства. В Польской Народной Республике законодатель в Конституции 1952 года закрепляет положение, что

трудящийся народ осуществляет государственную власть через своих представителей в народных советах, а народные советы осуществляют свои полномочия с помощью зависимых от них, не избираемых и сменяемых президиумов народных советов как территориальных исполнительных, так и распорядительных органов. Высший надзор за ними осуществлял Народный совет ПНР. Таким образом, устанавливается принцип, который в теории административного права получил название «демократический централизм». Это означало, что народные советы нижестоящего уровня были подконтрольны народным советам вышестоящего уровня. Народные советы осуществляли деятельность в административно–территориальных единицах местного уровня (гмины, города, поселки и районы в больших городах), а также в воеводствах; избирались на четыре года путем всеобщих равных, прямых выборов при тайном голосовании, а выдвижение кандидатов происходило политическими и общественными организациями. Несмотря на явные приметы демократии, фактически влияние на их деятельность имела только Польская Объединенная Рабочая партия.

С самого начала 1989 года начали осуществляться внутренние реформы Польши, которые шли в трех направлениях:

1) политические изменения, которые создали условия для демократизации общества, свободы личности, свобод гражданских и политических;
2) реформа касалась устройства государства, прежде всего это относилось к структуре и основам функционирования общественной администрации;
3) хозяйственные преобразования с целью внедрения рыночного механизма, основанного на частной собственности.

В административной реформе 1989 года приняли участие политики и ученые, хорошо понимавшие связь между устройством власти и функционированием экономики. (К примеру, если изменяется политическая и экономическая система, то административное устройство государства вынуждено двигаться в том же направлении).

Разумное устройство общественной администрации является движущей силой развития цивилизации. Она важна для выбора направления и скорости перемен, при этом следует добавить, что она может быть творческой, конструктивной или деструктивной, тормозящей проведение реформы. Этот тезис не только теоретический; практическое значение этого положения наблюдалось в Польше, когда без глубокой реформы администрации страна была не в состоянии обеспечить общественный порядок, внедрить изменения в системе образования и здравоохранения. Зависимость между формой администрации и работой всех структурных подразделений имеет большое значение. Поэтому вопрос реформы администрации оказался одним из самых важных для политической элиты Польши после 1989 года.

Уже в 1990 году был принят Закон о территориальном самоуправлении. С самого первого дня была организована учеба избранных депутатов и чиновников местной администрации. Причем эта учеба в Польше приняла академический характер.

Дальнейшие этапы реформы относятся к 1991 – 1993 годам. В ноябре 1992 года принимается Конституционный закон, закрепляющий положение о том, что территориальное самоуправление является основной формой организации местной общественной жизни. В эти же годы разрабатываются проекты поветовой реформы. В частности, были приготовлены новые поветовые карты и 150 новых уставных проектов. Все эти документы были направлены в Сейм и Совет Министров. Однако, как отмечают польские ученые, целых четыре года продолжался посткоммунистический застой, т.е. была заторможена территориальная реформа.[17]

Самоуправление на уровне повета было введено Законом о поветовом самоуправлении от 5 июня 1998 года, а вступило в силу с 1 января 1999 года. Жители повета

[17] Kulesza Micha Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatow // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej. – Lublin, 1997. – S. 28; Mieczysław Janowski Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce. Wprowadzenie powiatow // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowe. – Lublin, 1997. – S. 45.

образуют в соответствии с законом самоуправляемое сообщество. Таким образом, повет – это местное самоуправляемое сообщество и соответствующая территория, которое осуществляет определенные законом общественные задачи от своего имени и на свою собственную ответственность. Город, который насчитывает более 100 тысяч жителей, а также город, который перестал быть резиденцией воеводы после 31 декабря 1998 года, имеет статус города на правах повета. Повет, как и гмина, обладает правами юридического лица, а самостоятельность его деятельности защищается законом.

В октябре 1998 года польские граждане на всеобщих выборах впервые избрали депутатов в новые Советы воеводств – самоуправляемые воеводства. Воеводство – это единица территориального самоуправления, наибольшая единица административно–территориального деления государства.

Территориальное самоуправление на уровне воеводства было введено Законом о самоуправлении воеводства от 5 июня 1998 года. В соответствии с законом, жители воеводства образуют самоуправляемое, региональное сообщество.

Воеводское самоуправление исполняет общественные обязанности воеводского уровня (гражданское образование, охрану здоровья, культуру и охрану собственности, социальную помощь, семейную политику, модернизацию сельской местности, распоряжение недрами, охрану прав потребителей, обороноспособность), которые не отнесены законами к компетенции органов управляющей администрации. Причем деятельность этого уровня самоуправления не должна нарушать самостоятельности повета и гмины. Также очень важным положением является то, что воеводские органы самоуправления не являются в отношениях самоуправления повета и гмины органами надзора и контроля и не являются органами высшей инстанции в административной иерархии.

Жители воеводства принимают решения путем всеобщего голосования (выборы и референдум) или через органы воеводского самоуправления. Референдум проводится по каждому из важных для воеводства вопросов, если он соответствует сфере его задач. Воеводское самоуправление исполняет общественные задачи, определенные законодательством, от своего имени и на собственную ответственность. Также оно осуществляет самостоятельное финансовое хозяйствование на основе бюджета. Воеводство имеет права юридического лица, а его деятельность имеет правовую защиту. В целях исполнения своих задач воеводство может создавать самоуправляющиеся организационные единицы и заключать договоры с организациями различного уровня, а также соглашения на счет поручения осуществления общественных задач совместно с другими воеводствами и единицами территориального самоуправления со всей территории воеводства. Воеводское самоуправление принимает местные законодательные акты, обязательные на всей территории этого воеводства.

Самоуправление призвано осуществлять политику развития воеводства, заключающуюся в создании условий хозяйственного развития, в том числе образование рынка труда, удержание и развитие общественной и технической инфраструктуры воеводского уровня, выявление приоритетов и возможностей развития воеводства. Для развития общественных интересов могут образовываться товарищества с ограниченной ответственностью и акционерные товарищества.

С конца XIV века белорусские города начали получать грамоты на магдебургское право. Согласно магдебургскому праву граждане освобождались из-под административной и судебной власти воевод и других должностных лиц и получали право иметь в городе органы городского самоуправления. В тот период времени к органам городского управления относились: магистрат – выборный административный и судебный орган, состоявший из рады и лавы; постоянный контрольный орган городского самоуправления “мужи гминные”; соймы, вече и копы – всеобщие сходы граждан.

Магдебургское право представляло собой совокупность предписаний, регулирующих жизнедеятельность городов и местечек, и не представляло собой цельного законодательного акта.

Основное значение в грамотах уделялось нормам, которые регламентировали порядок организации и компетенцию городских органов управления. Необходимо отметить, что городские органы управления можно условно отнести к органам самоуправления, ибо в тот период большая часть населения не принимала участия в формировании органов управления в городах и не оказывала прямого воздействия на их деятельность.

Круг лиц, за которыми грамоты, статуты и другие нормы права признавали избирательные права, ограничивался многочисленными цензами: половым, возрастным, имущественным, сословным и др.

Интенсивным наделением белорусских городов магдебургским правом считается вторая половина XVI и первая половина XVII века, а интенсивность наделения снижается на рубеже XVII – XVIII веков. В этот период происходит окончательное формирование структуры управления по магдебургскому праву. В частности, магдебургские города освобождались из-под государственной юрисдикции воевод и старост, в них приостанавливалось действие «права русского и литовского» создавались самостоятельные, избираемые горожанами органы самоуправления – рада или магистрат, оформляются его атрибуты – печать и герб.[18]

Занятие определенной должности в органах городского самоуправления связывалось прежде всего с сословно-имущественным цензом. Бурмистры, радцы, лавники избирались в основной своей массе из купцов, управляющих ремесленными цехами и других состоятельных граждан.

Религиозно–национальный ценз ограничивал участие в выборах бурмистров, радцев, лавников и право занимать определенную должность в магистрате евреев, мусульман и цыган. Вместе с тем необходимо отметить, что у евреев был свой орган городского самоуправления – кагал, который регулировал всю внутреннюю жизнь общины (платил налоги, судил евреев в делах между евреями) и упорядочивал отношение с магистратом.

В XVI столетии с возникновением кодифицированного законодательства – Статутов 1529, 1566, 1588 гг. – влияние немецкого права несколько сузилось. Однако немецкое право продолжало действовать в Великом княжестве Литовском до конца XVIII века.

До проведения реформы 1861 года на территории Беларуси, которая входила в состав Российской империи, органов самоуправления в современном значении не существовало. Во главе губернии стоял генерал-губернатор. Коллегиальным органом в губернии являлось губернское правление, состоящее из представителей дворянства, а также губернское дворянское собрание. Исполнительными органами были полицейские учреждения. На уровне уезда существовали уездные комитеты, комиссии и присутствия.

Важнейшим событием шестидесятых годов XIX столетия явилась крестьянская реформа 1861 года отменившая крепостное право. В соответствии с нормами, содержащимися в Положении 19 февраля, были произведены коренные изменения в системе местного управления. Были образованы новые органы: мировые посредники; органы крестьянского самоуправления – волосной старшина, волосное правление, волостной суд. Для наблюдения над крестьянами, в дополнение к органам уже существовавшими, образовались новые органы власти. В губерниях – мировые посредники и уездные съезды мировых посредников. В волостях – волостной старшина, волостное правление, волостные крестьянские сходы. В селах – сельский староста, сельский сход.

Мировые посредники комплектовались из состава местного дворянства. По представлению губернаторов мировые посредники утверждались сенатом и по сути являлись представителями правительственной администрации. Они были наделены полномочиями административно–полицейской власти. В каждом повете назначались около пяти мировых посредников. Они рассматривали споры и жалобы между крестьянами и помещиками, а также жалобы крестьян на волостных должностных лиц и волостные сходы. Одной из главных функций мировых посредников были подготовка и составление выкупных грамот.

[18] Эсмантович Е.И. История развития местного самоуправления на территории Республики Беларусь // Известия Гомельского государственного университета им. Ф. Скорины. – 2002. – № 2(35). – С. 102.

Однако по своему правовому положению мировые посредники не считались государственными чиновниками и не входили в состав учреждений местного государственного управления. Они приравнивались к уездным предводителям дворянства. Жалобы на их решения рассматривались уездными съездами мировых посредников. Уездный съезд состоял из всех мировых посредников данного уезда.

Органы крестьянского самоуправления формально избирались крестьянами. Мировой посредник имел право сменить или утвердить сельских старост, временно отстранить от должности волостных старшин и подвергнуть их наказанию за неисправности по службе, а также отменить распоряжения сельского и волостного сходов. Согласно “Положениям” на волостных сходах сельские старосты и уполномоченные от каждых десяти дворов выбирали волостное управление и волостных судей. Волостной суд выбирался волостным сходом ежегодно в количественном составе от четырех до десяти судей. Волостному суду были подсудны дела о спорах между крестьянами, а также малозначительные уголовные и административные дела. Причем решения этого суда считались окончательными и обжалованию не подлежали.

Вскоре после отмены крепостного права 1 января 1864 года были учреждены земские и городские органы самоуправления. К их функциям было отнесено: оказание помощи нуждающемуся населению; участие в полицейских мероприятиях; помощь в местной торговле и промышленности; заведование земскими учебными заведениями; строительство больниц и другое. Для успешного выполнения своих функций земства получили право облагать население специальным земским сбором. Исполнительным органом земства была земская управа, а распорядительным – земское собрание.

Новое положение о земских учреждениях вышло 12 июня 1890 года. В нем был заметно усилен контроль правительства за земствами, а сама деятельность земств сужена. За целесообразностью и законностью деятельности земств надзор осуществляли губернатор и губернское присутствие по земским делам. Среди городских органов самоуправления выделялись городские думы и управы. У них были следующие функции: заведование кредитным и школьным делом; благоустройство города и многое другое. Необходимо отметить, что большая часть городского населения отстранялась от участия в самоуправлении. Налоговый ценз для избирателей заменился на имущественный, что устраняло в выборах неимущих и малоимущих граждан. Как правило, руководящие посты в этих органах занимали представители крупной буржуазии.

В белорусских губерниях органы самоуправления были введены несколько позже, чем на землях центральной России. По указу 1911 года были введены земские учреждения в трех губерниях на территории белорусских земель. Это – Минская, Витебская и Могилевская губернии.

С возникновением "государства диктатуры пролетариата" Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов получили статус органов государственной власти. Их создание шло в противовес органам земского самоуправления. Придание Советам такого статуса в первую очередь отразило в себе острое политическое противостояние в обществе, стремление определенных социальных сил к абсолютному доминированию, гегемонии. Советы призваны были стать проводниками политики большевиков на местах. На практике они все чаще выступали против центральной власти и ее откровенно репрессивных мер, в первую очередь по отношению к крестьянству. В первые годы Советской власти в противовес этим органам большевиками создавались революционные комитеты, комитеты бедноты и т.п. Вплоть до 1930-х годов регулярно проводились досрочные перевыборы Советов. При этом к участию в них не допускался широкий круг граждан, например, в период коллективизации это были даже лица, имеющие «излишки продуктов». Необходимо отметить, что в данный период времени на территории республики в местах компактного проживания национальных меньшинств были сформированы и действовали национальные сельские и поселковые Советы (еврейские, латышские, литовские, польские). Необходимо заметить, что Советы в данный период небыли самоуправленческими органами в

современном понимании этого слова. Скорее это были государственные органы, формируемые на местном уровне для проведения политики центральной власти и формируемые по классовому признаку.

На этапе «развитого социализма» статус Советов как представительных органов государственной власти формально характеризовал их как политическую основу государства. Представительные органы рассматривались как «главная форма воплощения суверенитета народа». Полновластие Советов означало, что в целом их система призвана концентрировать все главные внутренние функции социалистического государства. Система Советов служила формальной основой для построения систем других органов. Руководство Советов государственными органами призвано было обеспечивать единство всего механизма «общенародного государства». Природа Советов как органов государственной власти связывалась и с тем, что на своей территории они формально выступали как высшие государственные органы.

На деле Советы никогда не были носителями реальной политической власти, не могли оказывать какое-либо существенное влияние на механизм государственного управления. Советы «властвовали, но не управляли». Именно так практически проявлялся их статус. Он имел политико-идеологическое содержание, а не функционально-управленческое. Главное было показать, что в органах власти обеспечивается широкое представительство советского народа. В этой связи Советы характеризовались как массовые организации трудящихся, обеспечивающие «реальный демократизм» советского государства.

В рамках сложившейся в предшествующие десятилетия политической и государственной системы Советы не смогли реализовать свою основную социальную функцию, обеспечить представительство и сочетание социальных интересов. Не смог раскрыться и их управленческий потенциал. На новом этапе развития нашего общества начали складываться предпосылки для того, чтобы Советы активнее включались в процесс управления, в решение местных дел. Но для этого они должны иметь другой политико-правовой (конституционный) статус. Советы должны конституироваться как органы территориальных сообществ, представительные органы местного самоуправления. Это не ослабит, а наоборот, укрепит их позиции в государстве, расширит их возможности действовать в интересах людей, повысит их ответственность.

§ 1.3. Концепция Европейской Хартии местного самоуправления

Для поддержки демократических институтов после окончания второй мировой войны несколько европейских стран решили создать межправительственную политическую организацию, задачами которой стали бы защита и укрепление демократических начал и содействие реализации прав человека, – в мае 1949 г. был учрежден Совет Европы. В настоящее время он объединяет 46 европейских государств, с демократической формой правления. Штаб-квартира Совета находится в Страсбурге во Франции.

Среди прав и свобод человека, которые активно отстаивает Совет Европы, заметное место занимает и право на самоуправление. Развитию самоуправленческих начал большое внимание уделяют два основных рабочих органа Совета Европы - Комитет министров и Парламентская ассамблея. Комитет министров является исполнительно-распорядительным органом, принимающим решения от имени Совета Европы. В его состав входят министры иностранных дел государств – членов или их заместители. Парламентская ассамблея – это совещательный орган из 630 членов, представляющих национальные парламенты Европы.

Европейская Хартия местного самоуправления является одним из главных источников муниципального права европейских государств, намечающим пути развития

местного самоуправления в современной Европе[19](далее по тексту – Хартия). В его основу положен классический принцип субсидиарности, утвердившийся в европейской социальной философии еще в средние века, хотя к активному осуществлению данной идеи приступили лишь в нынешнем столетии. Согласно этому принципу, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь там, где без него не обойтись. В самой Хартии понятие субсидиарности сформулировано так: “осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам”. Документ был принят по инициативе Совета Европы в 1985 г.

Целью Хартии является обеспечение и защита прав местных органов самоуправления. Важность этого очевидна: именно местное самоуправление позволяет гражданам участвовать в принятии решений, касающихся их повседневной жизни. Более того, соблюдение этого права гарантирует осуществление и иных гражданских прав. К примеру, если центральное ведомство решило построить около вашего поселка предприятие с вредными выбросами в окружающую среду, а вы не в силах этому воспрепятствовать и ваше мнение при принятии решения не учитывается, то под угрозой могут оказаться ваше право на саму жизнь и здоровье. Вот почему рассматриваемый документ обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ. Тем самым принцип самостоятельности органов местного самоуправления закрепляется на высоком международном уровне, а его соблюдение расценивается как один из основных критериев демократии.

Хартия состоит из преамбулы и трех частей. В преамбуле обозначены цели Совета Европы, также констатируется, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, обеспечивая эффективное и, что самое главное, приближенное к гражданам управление. В документе подчеркнуто, что право на местное самоуправление - одно из важнейших гражданских прав, а подлинное народовластие надо искать не там, где власть централизована, а там, где она рассредоточена и передана на места. Часть I Хартии раскрывает понятие местного самоуправления, определяет сферу его компетенции, гарантии и механизмы правовой защиты, способы контроля за его деятельностью и источники финансирования. Важно отметить, что настоящее самоуправление немыслимо без свободных выборов - не случайно оно "осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования". В ряду прочих, в Хартии предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы, на самостоятельное определение своих административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление; на взимание налогов. Часть II Хартии устанавливает обязательства государств, ее подписавших. С учетом особенностей каждого члена Совета Европы документ предусматривает разнообразие моделей местного самоуправления. Самое важное в данном разделе Хартии - это определение основных принципов, на которых должно строиться местное самоуправление в европейских странах.

Занимаясь проблемами местного самоуправления, Совет Европы большое внимание уделяет реализации положений Хартии. Важную роль в воплощении принятых документов в жизнь играет Конгресс местных и региональных властей Европы. Это консультативное собрание, где представлены местные и региональные органы государств – членов Совета Европы. Этот орган в 1994 г. заменил бывшую Постоянную конференцию местных и региональных властей Европы, работавшую с 1959 г. Конгресс состоит из того же числа членов, что и Парламентская ассамблея, а делегатов в него направляют местные и региональные власти со всего континента. Конгресс осуществляет свою работу в двух палатах: Палате местных властей и Палате регионов. Текущей же работой Конгресса

[19] Европейская хартия местного самоуправления // Права человека: Сб. междунар.- правовых док. / Сост. В.В.Щебров. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1090–1103.

руководит Постоянный комитет, в который входят представители всех стран – членов Совета Европы. Пленарные заседания Конгресса проводятся ежегодно во Дворце Европы в Страсбурге. Для большей гибкости и эффективности деятельности Конгрессом предусмотрено создание небольших рабочих групп по изучению конкретных вопросов.

Если задача Совета Европы – поддержание принципов демократии, то Конгресс местных и региональных властей занимается лишь одним из ее проявления - правом на местное самоуправление. Его главной целью является обеспечение участия местных и региональных властей в процессе объединения Европы, а также в работе Совета Европы. К приоритетам Конгресса также относятся: содействие развитию демократии на региональном и местном уровнях, укрепление межрегионального сотрудничества, помощь новым демократическим государствам в формировании эффективных административных структур на местах.

Анализ принципов, заложенных в Хартии, свидетельствует о том, что современная Европа видит в местном самоуправлении важнейший элемент демократии. Роль государства сводится к необходимому минимуму общего контроля и только.

Большая роль в реализации положений Хартии принадлежит международным европейским организациям. Наиболее важными из них являются: Совет европейских муниципалитетов и регионов, основанный в 1951 г. и Ассамблея европейских регионов, образованная в 1987 г.[20]

§ 1.4. Концепция местного управления и самоуправления в Конституции Республики Беларусь

Конституция Республики Беларусь в статье 117 закрепляет, что местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. А Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» различает понятия местного самоуправления и местного управления. Статья 1 Закона определяет, что местное управление - это форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

В статье 2 Закона под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Статья 3 закрепляет систему местного самоуправления и формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. В систему местного самоуправления включаются местные Советы депутатов и органы территориального местного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). В соответствие со статьей 12 местные Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном

---

[20] Ежевский Д.О. Роль международных организаций в развитии местного самоуправления а Европе // Государство и право – 2005. – № 4. – С. 104.

местного самоуправления, обеспечивающим на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления. В определении есть определенные недостатки. Прежде всего, в отличие от общемировой теории и практики в нем закреплен государственный статус местных Советов. По нашему мнению, это не повышает, а наоборот, принижает их роль. Из этого статуса вытекает единство государственных и местных функций. Получается, что вопросы местного значения – это государственные вопросы. Значит, действует не местная власть, а государственная власть на местах, что предполагает в конечном итоге иерархию, соподчиненность в тех или иных ее проявлениях. Статья 9 Закона определяет, что исполнительным и распорядительным органом на территории какой-либо административно-территориальной единицы является исполнительный комитет с правами юридического лица. При этом исполнительные комитеты различных уровней (первичного, базового, областного) входят в систему органов исполнительной власти, являются органами местного управления. До принятия новой редакции Закона 10 января 2000 года исполнительные комитеты были одновременно исполнительно-распорядительными органами местных Советов депутатов. Необходимо отметить, что оставшееся еще со времен СССР двойное подчинение местных исполнительных комитетов, образно говоря по «вертикали» и по «горизонтали», в настоящее время значительно отклоняется в сторону вертикального подчинения. Практически местные исполнительные комитеты стали в своей основе представителями центральной власти на территории конкретных административно-территориальных единиц и только формально были подотчетны местным Советам депутатов. Такая сложившаяся централизация исполнительной власти на местах в современных условиях недостаточно себя оправдывает. На практике местные Советы, не имея достаточных собственных средств на своих счетах, не имеют реальной возможности воздействовать на исполнительные комитеты, которые формально по Закону ответственны им по вопросам, отнесенным к их компетенции. Формирование администрации местных исполнительных комитетов происходит в основном путем назначения со стороны вышестоящей исполнительной власти, что тоже указывает на “оторванность” местной исполнительной власти от населения. Можно согласиться с мнением В.И. Шабайлова, что в перспективе (не столь отдаленной), на следующем этапе реорганизации структуры и осуществления местного самоуправления и управления главы администрации исполнительных и распорядительных органов (они же главы районов, городов и т.д.) могли бы избираться непосредственно населением соответствующей территории, создавая тем самым предпосылки и условия расширения начал самоуправления.[21]

Необходимо сказать, что как чрезмерная централизация, так и абсолютная самостоятельность местного управления и самоуправления не являются благом. Дальнейшая реформа местного управления и самоуправления в Республике Беларусь видится в разумной централизации местных исполнительных комитетов и в реальном расширении полномочий местных Советов депутатов на территории конкретных административно-территориальных единиц при одновременном контроле со стороны верховной власти за законностью деятельности этих органов.

Первым законом в Беларуси, регулировавшим вопросы местного самоуправления был Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве» был принят в феврале 1991 г. До этого момента государственные органы должны были руководствоваться общими принципами и нормами союзного Закона "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства" и устаревшими, несовместимыми с ними, законами о местных Советах народных депутатов, принятыми в 1979 – 80 гг. Эти акты определяли компетенцию местных органов в конкретных областях, но при этом закрепляли единство системы Советов как представительных органов государственной власти, руководство вышестоящих органов нижестоящими. Такая ситуация, безусловно, негативно сказалась на работе местных органов,

[21] Шабайлов В.И. Реформа местного самоуправления: пути и способы осуществления // Гуманóтарна– эканамóчнывеснóк – 1997. – № 2. – С. 96.

вызвала многочисленные конфликты как по вертикали (район в городе – город (поселок) – район – область), так и по горизонтали (Совет (президиум) – исполком). Данное обстоятельство отразилось на содержании Закона, определении политико-правовой природы местного самоуправления.

В Конституции Республики Беларусь, принятой в 1994 г., было установлено, что Советы депутатов, исполнительно-распорядительные органы «решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, исполняют решения вышестоящих государственных органов» (ст. 119). В этой норме – заложена иерархическая модель территориального управления.

Государственный статус местных органов не соответствует сущности самоуправления как самоорганизации территориальных сообществ (корпораций) в рамках закона. В самом определении подчеркивается, что самоуправление – форма организации и деятельности (в союзном Законе 1990 г. – «самоорганизация») граждан для самостоятельного решения вопросов непосредственно или через формируемые органы. То есть в определении зафиксирован элемент самоорганизации: имеется какая-то возможность выбора организационных форм исходя из местных условий. Однако это не подкрепляется последующими нормами Закона. Он устанавливает «жесткую» структуру территориального управления, в которой местные органы как органы государственной власти гораздо сильнее ориентированы на «центр», чем на территориальное сообщество.

Государственный статус местных органов власти обусловил и то, что на территориальный уровень был перенесен принцип разделения представительной (законодательной) и исполнительной государственной власти. Причем в первоначальной редакции Закона было закреплено только разделение функций Советов и исполнительно-распорядительных органов. С принятием Конституции 1994 г. было проведено и организационное разделение между ними.

Как показывает мировой опыт, местное самоуправление действительно основывается на разделении властей, но не на таком. Выделяются две формы публичной исполнительной власти – «государственная» и «местная». Они имеют различные сферы ведения – дела государственного и местного значения, по-разному формируют свои органы, самостоятельны в осуществлении полномочий, сдерживают друг друга и сотрудничают для обеспечения, в конечном итоге, определенного социально-политического баланса.

Местное самоуправление – это единство публично-властных и корпоративных (общественных) начал. Оно не сводится только к деятельности местных органов власти. Самоорганизующий потенциал территориальных сообществ предполагает участие в этом граждан в тех или иных организационных формах. В Законе закреплено понятие "система местного самоуправления" с широким набором элементов. Местное самоуправление предполагает также проведение местных референдумов, собраний (сходов) граждан, реализацию иных форм непосредственной демократии. Таким образом, исходя из закона, предполагается активное участие населения в управлении территорией через различные формы представительной и непосредственной демократии.

Практика показывает, что система местного самоуправления создана формально. С 1991 г. в республике не проведено ни одного местного референдума, есть лишь единичные примеры проведения собраний граждан, так и не налажена работа органов территориального общественного самоуправления хотя бы на уровне микрорайонов, сельских населенных пунктов. Государственная власть как была далека и недоступна, так и осталась таковой. Закон не создает необходимых предпосылок (экономических, организационных, социально-психологических и т.д.) для участия граждан в управлении. Они по-прежнему подвластны и не могут, а зачастую реально не вправе, реализовать себя как власть.

Термин «местное управление» впервые получил нормативное закрепление в пятом разделе Конституции Республики Беларусь 1994 г. Согласно Конституции, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного

самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местные исполнительные органы, как и Советы депутатов, являются государственными органами, но обеспечивают вместе с ними решение вопросов «местного значения». При этом они организационно и функционально обособлены от представительных органов, практически не несут ответственности ни перед ними, ни перед населением.

Закон говорит об органах местного управления как о «единой системе». Структурно ее составляют исполнительные органы, образуемые в административно-территориальных единицах всех уровней. Однако в некоторых они могут не создаваться (упраздняться). То есть единство (единообразие) уже нарушается. Отношения в системе органов местного управления, с точки зрения порядка их формирования, распределения компетенции, контроля, также весьма специфичны. Органы управления формируются централизованно, в целом без решающего влияния Советов, населения. Не обеспечивается, на наш взгляд, достаточная легитимность этого института местной власти.

5 мая 1998 г. принят Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь»[22] (далее по тексту Закон об АТД). Согласно Закону, административно-территориальное устройство основывается на принципах: 1) единства и неотчуждаемости территории республики; 2) сочетания государственных интересов и интересов населения проживающего на соответствующей территории; 3) сочетания единой государственной власти, осуществление которой основано на принципе разделения ее на законодательную исполнительную и судебную, с местным самоуправлением; 4) равномерности, сбалансированности и комплексности развития административно-территориальных единиц; 5) взаимосвязи административно-территориального устройства и социально-экономического районирования; 6) включения в состав территорий более крупных административно-территориальных единиц менее крупных; 7) примерной равности размеров территории и количества населения единиц одного вида; 8) многообразия правовых статусов административно-территориальных и территориальных единиц в соответствии с их назначением, местными особенностями, уровнем социально-экономического развития и другими факторами.

Согласно ст. 3 Закона об АТД, административно-территориальными единицами являются территории, в пространственных пределах которых в порядке, предусмотренном законодательством, создаются и действуют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. К ним относятся области, районы, сельсоветы, города и поселки городского типа. Районы в городах не относятся к «самостоятельным» административно-территориальным единицам, поскольку в них образуется только исполнительно-распорядительный орган – администрация района.

Законом предусмотрено образование и «территориальных единиц». К ним относятся населенные пункты, где не избираются Советы депутатов и не создаются исполнительно-распорядительные органы, а также территории со специальным режимом использования (заповедники, национальные парки, памятники природы, свободные экономические зоны и др.).

Города районного подчинения и поселки городского типа могут иметь статус такой территориальной единицы. То есть допускается, что в них может отсутствовать как представительный орган власти, так и орган управления общей компетенции – исполком. И Закон «О местном управлении и местном самоуправлении», и Закон «Об АТД» определяют одно основание для этого – объединение одноименных административно-территориальных

[22] Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 9 мая 1998 г., №154–З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 23.11.2005 г. №62–З //Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 2/686.

единиц с общим административным центром. На практике эта «реформа» затронула уже широкий круг городов районного и областного подчинения, ряд поселков и сельсоветов.

Указом Президента от 20.10.1995 г. № 433 было утверждено Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр[23] (в настоящее время прекратило свое действие).

В соответствии с Указом Президента от 20.10.95 №434, «в целях совершенствования системы государственного управления, сокращения расходов на содержание аппарата» утратили свой административно-территориальный статус и вошли в состав районов ряд одноименных городов.

В некоторых случаях были объединены и неодноименные районы и районные центры.

Вопрос об объединении Советов рассматривался Президиумом Верховного Совета Республики Беларусь в июне 1996 г. применительно к работе Советов Брестской области. Было отмечено, что из 11 случаев только в трех было поручено согласие районных и городских Советов на объединение.

По Указу Президента Республики Беларусь от 22.08.97 № 438 присоединены к районам города областного подчинения – Дзержинск, Добруш, Кричев, Лунинец, Новогрудок. Это было сделано несмотря на то, что в соответствии с упомянутым Положением от 20.10.95 г. такая мера допускалась только по отношению к единицам первичного уровня.

Теперь «присоединенные» к районам города и поселки по статусу ниже, чем районы в городе. Ведь те по закону считаются несамостоятельными, но все же административно-территориальными единицами, т.к. в них образуется исполнительно-распорядительный орган. Главное же в том, что присоединенные к районам поселения утратили политико-правовой статус территориальных сообществ. В то же время Закон об административно-территориальном делении подходит к городам и другим поселениям как к достаточно сложным экономическим и социальным комплексам. Согласно Закону город областного подчинения – это населенный пункт с населением не менее 50 тыс. человек, являющийся административным и крупным экономическим и культурным центром с развитой производственной и социальной инфраструктурой. К городам районного подчинения относятся населенные пункты с населением свыше 6 тысяч человек, располагающие промышленными предприятиями, сетью учреждений социально-культурного и бытового назначения, имеющие перспективы дальнейшего развития и роста количества населения. Городской поселок – это населенный пункт с не менее чем 2 тысячами жителей, имеющий промышленные и коммунальные предприятия, социально-культурные учреждения, предприятия торговли, общепита и бытового обслуживания.

Соответствовало ли ограничение прав территориальных образований Конституции Республики? На наш взгляд, оно нарушало декларируемые ею фундаментальные принципы народовластия (ст. 3) и верховенства права (ст. 7), неотъемлемые права граждан, включая гарантированное право на самоуправление. Кроме того, Конституция (ст. ст. 9 и 118) достаточно жестко регулирует территориальную организацию государства. Города (любого уровня) могут иметь статус только административно-территориальной единицы с избранием Совета. Это касается и поселков городского типа.

В Законе урегулированы полномочия государственных органов в решении вопросов административно-территориального устройства. Так, Президент по представлению Совета Министров создает и ликвидирует области и районы, устанавливает и изменяет их границы, а также границы г. Минска, принимает решения по спорам между областными Советами, относит населенные пункты к категории городов областного подчинения, создает, изменяет и ликвидирует районы в городах, объединяет с согласия местных Советов и с учетом мнения

[23] Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр Указом Президента от 20.10.95 №434. – Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь, 1995 г. №30. – Ст.728.

населения одноименные административно-территориальные единицы, которые имеют общий административный центр. Президент непосредственно определяет порядок ликвидации (реорганизации) местных Советов, исполнительных органов объединяемых административно-территориальных единиц.

Указом Президента Республики Беларусь от 29.09.98 г. № 468 утверждено новое Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр[24]. В отличие от прежнего новое Положение урегулировало вопросы объединения с районами как первичных административно-территориальных единиц, так и базовых – городов областного подчинения. Советы и исполкомы здесь ликвидируются. Депутаты вводятся в состав Советов объединенных единиц. Новым Советам передаются полномочия ликвидированных Советов, их депутаты участвуют в работе нового Совета с правом совещательного голоса, а по вопросам, затрагивающим интересы их территориальной единицы, – с правом решающего голоса. Если объединены город областного подчинения и район, депутаты в новом Совете работают на равных правах. Что касается исполкомов, то в первом случае объединения «первичные» исполкомы ликвидируются и вместо них создаются подразделения аппарата (отделы, управления) исполкома объединенной единицы, во втором случае оба исполкома ликвидируются и вместо них образуется исполком объединенной единицы. При этом Положение устанавливает, что присоединенные города областного подчинения в течение трех лет с момента объединения руководствуются нормативными актами, предусмотренными для городов областного подчинения.

[24] Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр Указом Президента от 29.09.98 №468. – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 1/2385.

<u>ГЛАВА 2.</u> АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ: ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ

§ 2.1. Сущность и основные характеристики административно-территориального деления

Разделение территории на отдельные административные единицы, имевшее место многие тысячелетия назад, рассматривается специалистами как один из основных признаков разложения родового строя и возникновения государства как института организации человеческого общества[25]. В современное время выполнение основных государственных функций во всех странах осуществляется в рамках официальной, законодательно закрепленной пространственной структуры или каркаса – системы административного или административно-территориального деления (далее – АТД).

В наиболее общем виде административно-территориальное деление (или устройство) определяется как «система территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления»[26]. АТД государства можно рассматривать как законодательно утвержденное членение его территории или как официально закрепленную сетку его территориальных единиц. Все территориальные органы государственной власти и управления, органы местного и регионального самоуправления (если таковые имеются), экономические субъекты, а также неправительственные организации и другие институты гражданского общества действуют в правовых рамках, которые распространяются либо на всю территорию соответствующего государства, либо имеют силу в одной или группе административно-территориальных единиц.

С одной стороны, границы административно-территориальных единиц как, впрочем, и государственные границы, периодически изменяются под воздействием многих исторических, политических, социальных, экономических и других факторов, что одновременно является как следствием упадка или даже распада одних национальных, региональных и локальных сообществ, так и необходимым условием развития и дальнейшего прогресса других. С другой стороны, внесение изменений в административно-территориальное устройство страны всегда связано с определенными, иногда очень ощутимыми для общества затратами, а также с проведением ряда смежных реформ (более детально они будут рассмотрены в следующем разделе).

Поэтому поиск разумного компромисса в проведении принципов стабильности и современности АТД, т.е. адекватности его существующим условиям развития государства и общества, в выборе стратегии внесения в административно-территориальное устройство страны постоянных, но незначительных изменений или редких, но радикальных реформ АТД является одним из необходимых условий организации эффективного государственного управления. И независимо от того, насколько часто осуществляются такие преобразования, на отдельных этапах развития любой страны совершенствование ее административно-территориального деления становится одной из основных задач государственной региональной политики.

Оценка того, насколько действующая система АТД обеспечивает выполнение основных функций государства (полностью соответствует, требует частичной корректировки или радикального преобразования), часто зависит от политического выбора, а также от

---

[25] Круталевич, В.А. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство. – Мн.: ИООО «Право и экономика», 2001. – С. 22.

[26] Административно-территориальное деление [Электронный ресурс]: Большой энциклопедический словарь. – Электрон. дан. (76,7 Мб). – М.: Propaganda ART, 1998.

наличия, форм и уровня развития местного самоуправления в каждой конкретной стране. «Если законодатель, – как справедливо отмечает российский специалист по политической географии В.А. Колосов, – отдает приоритет представительству людей, личностей, а не территориальных общностей со специфическими для каждой из них интересами, то степень совпадения административных границ с реальным социальным членением пространства, их соотношение с системой расселения и т.п. не имеют значения»[27]. В противном случае законодатель обычно стремится добиваться такого совпадения или, по крайней мере, гармонизации административного и социального членения территории.

Таким образом, законодатель вправе создавать новые или упразднять существующие административно-территориальные единицы, менять их границы, состав, уровни иерархии, определять перечень функций, выполняемых территориальными органами и т.д. Все эти полномочия законодательной власти на протяжении многих веков во многих государствах с большим или меньшим успехом, но широко использовались и продолжают использоваться.

Однако в современных демократических государствах изменение границ административно-территориальных единиц, как правило, уже основывается на учете мнения органов местного (а в ряде стран и регионального) самоуправления или мнения населения, выраженного на консультативном референдуме или в иной форме прямой демократии[28]. Кроме того, существование отдельных типов, уровней или даже конкретных административно-территориальных единиц предусматривается в текстах конституций некоторых государств (например, деление территории Беларуси на области – в Конституции Республики Беларусь[29]). Следовательно, такие единицы не могут быть ликвидированы в простом законодательном порядке.

Кроме политических, правовых, исторических и общественно-гуманитарных факторов при изменении административно-территориального деления в современных государствах обязательно учитываются экономический, а также градостроительный аспекты. В частности, ученые-экономисты из многих постсоциалистических стран отмечают необходимость максимального сближения АТД с экономическим районированием, которое основано на учете экономических ресурсов, локализованных на той или иной территории, влияния основных условий и факторов размещения экономической деятельности (сырьевого, трудового, транспортного, энергетического, потребительского и др.), на оценке современного уровня и перспектив развития производственных отношений, а также реализации интересов и потребностей экономических субъектов, локализованных или осуществляющих хозяйственную деятельность на соответствующей территории[30].

В большинстве западных стран экономическое районирование, в силу ограниченного государственного вмешательства в экономику, не получило широкого распространения как инструмент государственной региональной политики, несмотря на то, что отдельные его черты, однако, весьма своеобразные, можно обнаружить в практике общенационального планирования Японии и Франции. Однако более общий и универсальный инструмент районирования, т.е. членения территории по каким-то формальным или функциональным признакам на отдельные части, давно и очень часто используется в разных странах[31].

Кроме того, во всех без исключения государствах с развитой рыночной экономикой, непосредственно при подготовке, а также в процессе осуществления реформ АТД всегда учитывается мнение специалистов в области теории размещения экономической деятельности и регионального развития, публичных и в особенности местных финансов,

---

[27] Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 412.

[28] Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.

[29] Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005.

[30] См., например: Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 111–134.

[31] См. более подробно: Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика.– Мн.: Изд-во ЕГУ, 2004. – С. 10–12.

муниципального менеджмента, градостроительного проектирования и функционального зонирования, а также экспертов-аналитиков, занимающихся практической оценкой экономического потенциала, конкурентоспособности локальных и региональных сообществ, вопросами стратегического планирования и стимулирования регионального развития и т.д. Законодатель в данном случае выступает в роли заказчика всевозможных концепций, стратегий, аналитических обзоров и т.п. с целью всестороннего обоснования реформ АТД на этапе их подготовки, а также проведения качественного мониторинга их реализации.

В современных условиях административно-территориальное деление выполняет ряд очень важных функций, основные из которых состоят в следующем:

- обеспечение контроля центральных властей над местами, что предполагает сбор и передачу информации «снизу вверх» и приказов центра «сверху вниз», доступность мест, противодействие консолидации сепаратистских сил, относительную легкость мобилизации ресурсов в случае военных действий и других чрезвычайных ситуаций и т.п.;
- обеспечение сбора налогов;
- размещение органов власти и государственного управления, соответствующего наилучшему выполнению двух первых функций;
- обеспечение государственного регулирования разных сфер жизни общества;
- стимулирование освоения новых районов;
- территориальная организация публичных услуг и различных служб (почтовой, пожарной, санитарной, ветеринарной, органов правопорядка и др.);
- формирование основы демократического местного самоуправления;
- организация деятельности местного хозяйства;
- обеспечение представительства мест в центральных законодательных и представительных органах и др.[32].

Ознакомившись с этим перечнем, не трудно заметить, что выполнение одних функций может противоречить реализации других, и на практике в большинстве государств так и происходит. Для устранения или, по крайней мере, максимально возможного ослабления этих противоречий государство при проведении реформ АТД стремится сбалансировать интересы различных политических сил, территориальных сообществ и других более-менее крупных социальных общностей и групп.

Широко распространенным способом достижения государством с помощью реформ АТД компромисса между различными социальными общностями и группами внутри страны, обеспечения баланса или гармонизации интересов национального, региональных и местных сообществ является периодическое уточнение границ, размеров, количества и иерархии административно-территориальных образований.

Компромисс также приходится искать при реализации двух очень важных, но противоречивых принципов функционирования системы административно-территориального деления: обеспечения стабильности АТД и его адекватности условиям развития государства и общества. С одной стороны, очевидно стремление высших органов власти вносить, по возможности, реже и меньше корректировать территориальную организацию соответствующих государств, поскольку каждое преобразование АТД связано, как правило, с ощутимыми для страны затратами. А с другой стороны, изменения во внутри- и внешнеполитической обстановке, демографической ситуации в стране, в территориальной организации экономики и населения, прогресс в науке, технике, технологии, в развитии транспортной, энергетической, информационно-коммуникационной инфраструктуре и многие другие факторы объективно требуют внесения своевременных изменений в административно-территориальное устройство соответствующего государства.

---

[32] Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 412–413.

Поэтому определение количества и иерархии административно-территориальных единиц, а также времени начала, сроков и этапов проведения реформы АТД – довольно трудная задача. Вполне очевидно, что при ее решении нельзя допустить, чтобы административно-территориальные единицы были настолько крупными и сильными, чтобы местные и региональные сообщества могли оспаривать прерогативы центра, поскольку в таком случае возникают предпосылки для дезинтеграции государства. В то же время слишком дробное деление территории, также как и частое внесение в него изменений, увеличивает затраты на выполнение функций органов государственной власти и управления, органов самоуправления и, следовательно, снижает эффективность управления.

По отмеченным выше и многим другим причинам на современной политической карте мира можно встретить государства с двух-, трех-, четырех- и даже пятиуровневым административно-территориальным делением.

Наиболее распространенными, по мнению специалистов, являются двух- и трехуровневые системы территориальной организации государства (лены и коммуны в Швеции, амты и общины – в Дании, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и общины в Нидерландах и в то же время гмины, повяты и воеводства – в Польше). В федеративных государствах указанные схемы (чаще двухуровневые) существуют внутри субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований[33].

Формирование простейших схем территориальной организации государства связано с разным происхождением территориальных единиц низового и вышестоящего (вышестоящих) уровней.

Территории низового или муниципального уровня формировались естественно, по поселенческому принципу: каждый город, поселок, иной населенный пункт становился отдельной административно-территориальной единицей. В большинстве случаев, существующие схемы двухуровневого административно-территориального деления формировались еще в XVIII–XIX вв. Вышестоящий уровень или уровни (префектуры, округа, департаменты, провинции) создавались органами государственной власти целенаправленно для решения собственных задач, т.е. возникли искусственно.

Кроме того, во многих странах сформировались органы общественного самоуправления, без собственных полномочий и бюджетов, на микроуровне, внутри муниципальных образований, а также всевозможные специальные территориальные образования, например, военные базы, чрезвычайные округа, городские кварталы и т.п.). Эти образования характеризуются одной или несколькими из следующих черт:

- статус определяется не конституцией или законом, а административными или локальными актами;
- на территории отсутствуют органы власти общей компетенции;
- территории монофункциональны, т.е. образованы лишь для решения какой-то одной задачи;
- государство не считает эти территории административно-территориальными единицами;
- в рамках территории нет самостоятельного бюджета[34].

Наиболее общая характеристика административно территориальных единиц и других территориальных образований в некоторых странах показана в таблице 1.

---

[33] Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 429; Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.

[34] Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.

Таблица 1 Административно-территориальное деление и органы местного и регионального самоуправления в разных странах

Страна / *Уровни*	*США*	*Великобритания*	*Канада*	*ФРГ*	*Франция*	*Италия*	*Дания, Швеция*	*Нидерланды*	*Греция*
Первый уровень (муниципальный)	Различные категории муниципалитетов	Районы и города	Различные категории муниципалитетов	Общины городские и сельские	Коммуны	Коммуны	Коммуны	Общины	Демы и общины
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления		ü		ü	ü	ü	ü	ü	ü
- главе муниципалитета делегирована часть функций государственной власти				ü	ü	ü	ü	ü	ü
Второй уровень (включает несколько муниципалитетов)	Графство (в некоторых штатах), специальные округа		Графство (в некоторых провинциях), специальные округа	Район, город со статусом района	Департамент	Провинция, город со статусом провинции	Графство, город со статусом графства	Провинция	Ном
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления				ü	ü	ü	ü	ü	ü
- главе органа самоуправления делегированы функции государственного управления				ü				ü	

- государственное управление на территории объединено в руках правительственного чиновника					ü	ü	ü		ü
Третий уровень (объединяет несколько территориальных единиц второго уровня)	Штат (субъект федерации)		Провинция (субъект федерации)	Земля (субъект федерации), город со статусом земли	Регион	Ординарные и специальные регионы			
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления			ü	ü	ü	ü			
- главе органа самоуправления делегированы функции государственного управления			ü	ü		ü			
- государственное управление на территории объединено в руках правительственного чиновника			ü		ü	ü			

Территориальные единицы государственного управления, не совпадающие с территорией местных (региональных) самоуправляющихся сообществ	По ведомствам, независимая многоуровневость	По ведомствам. По странам (Англия, Шотландия, Уэльс, Сев. Ирландия)	По ведомствам, независимая многоуровневость	Между землей и районом (управленческий округ)	Между департаментом и коммуной (округ)				Периферия (охватывает территорию нескольких номов), округ (между номом и демом)
Самоорганизация населения ниже первого уровня, без статуса самоуправления	Многочисленные формы	Общины, городские районы, приходы	Городские районы, общины, приходы	Городские районы	Городские районы	Городские районы	Городские районы, общины	Городские районы	Городские районы, кварталы
Правовые отношения между органами самоуправления разных уровней	Законы штата обязательны для других уровней		Законы провинции обязательны для других уровней	Законы земли обязательны для других уровней	Взаимонезависимость и равноправие территориальных сообществ всех уровней	Законы региона обязательны для других уровней	Постановления органов власти графств обязательны для общин в сфере совместных компетенций	Постановления провинциальных органов власти обязательны для общин в сфере совместных компетенций	Взаимонезависимость и равноправие территориальных сообществ всех уровней
Формы контроля за деятельностью органов самоуправления со стороны государства	Судебный	Судебный	Судебный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный

Примечание – Источник: Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.

Таким образом, пространственная или территориальная организация государства не является неким застывшим образованием. Ее формирование и совершенствование представляет собой процесс, который охватывает всю историю существования любого государства (от его возникновения и до исчезновения с политической карты мира). Этот процесс в одних странах протекает более динамично, в других менее интенсивно, на протяжении большей части существования государства – эволюционным путем, в отдельные периоды, чаще во время крупных военных, политических и экономических кризисов – посредством радикальных реформ. Он проявляется не только в периодическом уточнении границ, размеров, количества и иерархии административно-территориальных единиц, как уже было отмечено выше, но и в перераспределении функций и изменении организационных структур управления, в постоянном поиске новых форм и средств обеспечения взаимодействия как по вертикали (между национальными или федеральными органами и региональными, местными), так и по горизонтали (между органами власти и управления одного уровня).

§ 2.2. Изменения АТД в западноевропейских странах в контексте реформ местного и регионального самоуправления

Анализ практики проведения реформ местного и регионального самоуправления после Второй мировой войны в западноевропейских странах позволяет сделать вывод о том, что процесс внесения существенных изменений в пространственную или территориальную организацию государства по существу включает в себя не один, а несколько типов взаимосвязанных и взаимообусловленных реформ, в числе которых преобразования АТД занимают очень важное, но далеко не всегда приоритетное место. Это связано с тем, что система АТД более консервативна, чем другие элементы государственного механизма[35].

Попытки классификации этих реформ делали многие специалисты. Так, исследователи из Дании выделяют следующие виды или типы муниципальных реформ: *связанные с изменением границ муниципалитетов*, *административные*, *финансовые и направленные на перераспределение ответственности и задач муниципальных органов*. Ф. Келберг из университета города Осло (Норвегия) дает несколько иную классификацию, которая использована в одной из публикаций, подготовленной под эгидой Совета Европы (СЕ). Он выделяет четыре типа реформ: 1) *структурные*, 2) *функциональные*, 3) *организационные*, 4) *направленные на изменения в процессе принятия решений*[36]. Остановимся более подробно на характеристике последней типологии.

Структурные реформы связаны с организацией взаимоотношений между различными административными уровнями. Во многих других зарубежных публикациях этот тип реформ иногда отождествляется с ***административными реформами*** или же с ***реформами административно-территориального устройства государств***. Последние могут осуществляться несколькими способами: с помощью принудительного слияния территориальных единиц, путем создания экономических, финансовых, административных условий, соответствующей избирательной системы, побуждающих к добровольному объединению или делению территориальных сообществ или посредством прямой или косвенной активизации сотрудничества между органами власти этих сообществ.

Структурные реформы не ограничиваются низовым, т.е. собственно местным, локальным уровнем (коммунами, муниципалитетами и т.п.), но могут предусматривать

[35] Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 429.
[36] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 99, 101, 192–193.

выделение, упразднение или изменение числа промежуточных, региональных звеньев, находящихся между национальным и локальным уровнями. Во второй половине XX – начале XXI вв. достаточно радикальные преобразования в административно-территориальном делении были осуществлены практически во всех странах-членах СЕ.

Функциональные реформы. Уже по названию можно определить, что этот тип преобразований связан с перераспределением функций, прав и обязанностей между центральными, региональными и местными органами власти. Обычно они осуществляются в форме разработки и принятия нормативных актов, закрепляющих за каждым уровнем тот или иной набор функций или общественных услуг.

Однако для того, чтобы все эти функции реально выполнялись, совершенно недостаточно иметь хорошую правовую основу, необходима также надежная финансовая база (система налогов и сборов, других источников доходов органов власти каждого из уровней, система финансового выравнивания, как по вертикали, так и по горизонтали и т.д.). Поэтому ***финансовые реформы*** являются важной составной частью или подвидом функциональных преобразований, а иногда выделяются в самостоятельный тип реформ.

Организационные реформы. Если структурные преобразования главным образом направлены на установление взаимосвязей между национальными, промежуточным (мезо- или региональным) и локальным уровнями власти, то организационные реформы связаны с совершенствованием внутренней организации низового, местного и/или регионального звена: упорядочением структуры и взаимоотношений между политическими и административными органами (пользуясь отечественной терминологией, – представительными и исполнительно-распорядительными органами), а также между ними и общественностью, т.е. гражданами, проживающими на территории данной территориальной единицы, негосударственными организациями, бизнесом. Структурная реформа может предшествовать, осуществляться параллельно либо следовать за функциональными преобразованиями: это зависит от условий в конкретных странах. Так, если в ФРГ проведенные землями в 60-х – 70-х гг. реформы административного деления обусловили необходимость осуществления функциональных изменений, то в Австрии наблюдался обратный порядок следования.

Эта же особенность характерна для еще одного типа реформ: ***в области принятия решений***. Они направлены на изменение механизма управления на местном и/или региональном уровне, на совершенствование планирования деятельности локальных органов (как физического или градостроительного, так и экономического), формирования местного бюджета, порядка контроля выполнения решений, подготовки и расстановки кадров (служащих местной администрации) и других функций. В этой сфере общественный или публичный сектор в последние десятилетия все чаще использует опыт внутрифирменного менеджмента.

Обзор опыта реформирования местного самоуправления в странах Западной Европы свидетельствует о многообразии подходов к осуществлению преобразований. Одни из них были уникальными, другие использовались несколькими странами, третьи наблюдались в абсолютном большинстве стран, что позволяет сделать вывод о наличии некоторых общих тенденций.

Так, Ф. Зехетнер из университета г. Линца (Австрия) отмечает существование ряда идентичных причин, побудивших государства послевоенной Европы во второй половине прошлого века к совершенствованию своей территориальной организации. Одна из них состоит в необходимости ликвидации оторванности местных сообществ друг от друга[37]. Существование в прошлом большого количества низовых административно-территориальных единиц во всех странах было обусловлено тем, что жизнедеятельность большинства людей была связана с относительно небольшой по площади территорией. На ней располагалось жилье человека, места работы и отдыха, рынки обмена результатами

[37] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 195.

труда с другими людьми и, соответственно, в границах этой территории в основном замыкались его родственные, профессиональные и иные отношения.

С формированием индустриального и, тем более, постиндустриального общества, глобализацией экономики, развитием всех средств коммуникации (транспортной системы, радио, телевидения, мобильных и иных средств связи, Интернета и т.п.) резко возросла мобильность населения, расширился доступ к потребляемой продукции и услугам, а также возможности обмена информацией. Таким образом, значение фактора расстояния снизилось, потребности людей возросли, а местные органы власти получили возможность выполнять тот же объем функций на значительно большей по размерам территории. В этом состоит одна из общих причин пересмотра административного деления во всех странах.

Общей предпосылкой всех типов реформ является научно-технический прогресс. Оснащение органов власти новыми средствами хранения, поиска, обработки и передачи данных, другой оргтехникой, расширение доступа к современным телекоммуникационным системам требуют постоянного совершенствования их структуры, перераспределения функций между органами по вертикали и по горизонтали. Соответственно повышаются требования к качеству профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Отмеченные выше факторы обусловливают следующую общую для большинства стран тенденцию, наблюдаемую на протяжении более полувека: **укрупнение размеров низовых административно-территориальных единиц при сокращении их общего числа**. Например, в ходе проведенной в 60-х – 70-х гг. землями ФРГ серии структурных реформ общее количество низовых единиц сократилось с 24,3 тыс. (в 1968 г.) до 8,5 тыс. (в 1980 г.). В 1989 г., т.е. накануне объединения с Восточной Германией, в ФРГ уже насчитывалось всего 5589 коммун[38]. В Швеции с 1950 по 1974 г. общее число единиц на низшем территориальном уровне уменьшилось примерно в 9 раз[39], в Дании за период с 1960 по 1974 г. – в 5 раз, в Австрии с 1966 по 1974 г. – более чем на треть, в Норвегии с 1951 по 1970 г. – в 1,6 раза[40]. Впечатляющие изменения происходили и в других странах, так, например, в Бельгии с 1950 по 1970 гг. в результате реформирования административного деления число муниципалитетов сократилось на 78%, в Великобритании – на 68%, в ФРГ – на 64%, в Австрии – на 43%[41].

Необходимо отметить, что само по себе сокращение количества низовых территориальных единиц (пусть даже очень существенное) не может рассматриваться в качестве основной цели структурной реформы, а служит лишь средством, с одной стороны, для приближения местных сообществ к оптимальным размерам, в рамках которых локальные органы власти в конкретных исторических условиях своего развития могут наиболее эффективно выполнять стоящие перед ними задачи, а с другой, – для осуществления государственного контроля за соблюдением местными органами самоуправления действующего законодательства, проведения региональной и городской политики с минимальными затратами на эти цели бюджетных средств. В некоторых случаях уменьшение числа низовых единиц может сопровождаться ростом количества промежуточных (региональных) образований. Именно поэтому структурные и функциональные реформы в системе местного самоуправления идут рука об руку и дополняют друг друга.

Обсуждение различных вариантов административного деления и размеров территориальных единиц являются предметом дискуссий различных политических партий,

---

[38] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 21.

[39] Хэггрут, С., Кронваль, К, Рибердаль, К., Рюдебек, К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. – Стокгольм: Шведский институт, 1996. – С. 12.

[40] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 150–153.

[41] Vanags, E. Decentralization and Local Democracy in Latvia: Paper presented at the International Conference «Decentralization and Local Democracy». February 25–26, 1995 / Belarus Democratic Reforms Support Foundation. Belarussian Soros Foundation. – Minsk, 1995. – P. 10.

научно-исследовательских учреждений, специальных комиссий, созданных как по решению органов власти, так и по инициативе различных неправительственных организаций и движений. Поэтому реальная новая сетка, на которую административно делится унитарное государство или субъект федерации в результате внесения изменений в соответствующее законодательство, в большинстве случаев не совпадает с идеальной, а является результатом достижения некоего общественного компромисса.

Например, в Северном Рейне-Вестфалии – одной из земель ФРГ, в исключительной компетенции которых находится изменение административного деления, – в 1965 г. по инициативе земельного правительства был сформирован комитет экспертов по реформе местных органов власти, в состав которого вошли ученые, высшие государственные служащие, а также представители различных ассоциаций местных органов. Перед комитетом были поставлены два основных вопроса: 1) о функциях, которые в современном обществе может самостоятельно выполнять местный орган; 2) об идеальном размере (по площади и численности населения) территориальной единицы, необходимом для эффективного осуществления этих функций.

На основе анализа особенностей различных местных сообществ комитет подготовил три доклада по проблемам изменения административных границ сельских и городских низовых единиц, а также округов. В частности, для сельских сообществ были определены две идеальные модели (А и В). В сообществах типа А местные органы власти должны выполнять следующие функции: содержание начальных школ со спортзалами и плавательными бассейнами для учащихся, содержание дорог, спортивных площадок, детских садов, молодежных центров, домов престарелых, аптек, пожарной охраны, кладбищ. Было признано, что качественное выполнение этих услуг можно организовать в границах территориальных единиц с численностью населения примерно 8 тыс. человек, в исключительных случаях – 5 тыс. жителей. Для густонаселенной местности комитет рекомендовал другую модель (тип В), согласно которой местные органы власти, кроме перечисленных выше функций, должны были оказывать ряд дополнительных. В этом случае идеальный размер территориальной единицы должен был составлять 30 тыс. жителей. Аналогичные критерии были выработаны для городов и округов.

Вполне естественно, что в других странах, с учетом местных особенностей, определялись иные оптимальные размеры местных сообществ, служившие в ходе реализации структурных реформ в качестве идеальных моделей, которых необходимо придерживаться. Так, в ряде источников для условий Дании, сложившихся в 60-х – 70-х годах, назывались минимальные приемлемые размеры низовых сельских и небольших городских сообществ с численностью населения в 5–6 тыс. человек. В Норвегии в 50-х годах комиссия по объединению муниципалитетов определила несколько иной критерий: минимальный размер сельских сообществ должен был составлять 2,5–3,0 тыс. жителей. Именно при таком размере сельских территориальных единиц, по мнению указанной комиссии, можно не только обеспечить выполнение возложенных на местные органы власти функций, но и сформировать «экономически жизнеспособные единицы»[42].

Как уже отмечалось, послевоенные структурные реформы в странах Западной Европы осуществлялись разными способами: *на добровольной, принудительной и комбинированной основе*, что было обусловлено особенностями правовой базы местного самоуправления, расстановкой политических сил в каждом из государств. Случаи исключительно добровольного объединения достаточно редки. В качестве примера таких преобразований, пожалуй, можно назвать опыт укрупнения итальянских коммун. В Дании сельские территориальные единицы были подвергнуты слиянию в обязательном порядке. Принудительное объединение в отношении к низовым единицам также применялось в Швеции, Англии и Ирландии. В ряде стран национальными (или федеральными) и региональными органами власти вырабатывались рекомендации по укрупнению местных

[42] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 119.

сообществ, однако окончательное решение о том, следует ли согласиться с этими рекомендациями или нет, оставалось за местными властями (Швейцария, Бельгия, Франция).

Интересен также опыт ФРГ, где структурная реформа 60-х – 70-х годов осуществлялась в два этапа: добровольный и принудительный. Сначала земельные власти дали несколько лет «на раздумье», чтобы местные сообщества сами определились в вопросе о том, какое административное деление в наибольшей мере отвечает их интересам. Однако эти годы не были периодом пассивного ожидания. Земельные органы активно стимулировали местные сообщества с помощью различных субсидий, чтобы активизировать процесс их объединения. Только после этого этапа в единичных случаях были использованы силовые методы укрупнения[43].

Реформы административно-территориального деления осуществлялись в разных политических условиях. Например, в Дании в 60-х – 70-х годах, когда протекали основные структурные преобразования, был достигнут политический консенсус между различными политическими партиями и движениями (очевидно, что именно это обстоятельство обусловило возможность и достаточно высокую эффективность использования принудительных мер укрупнения сельских единиц). В Швеции наблюдалась совершенно противоположная ситуация: структурные реформы были постоянным предметом острых политических дебатов.

Путь добровольных преобразований является наиболее предпочтительным в ходе реформ местного самоуправления. Однако, как свидетельствует отмеченный выше опыт многих стран, он не всегда возможен при достижении гармоничного сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов. Очевидно, что это обстоятельство заставило Совет Европы включить в 1985 г. в *Европейскую хартию о местном самоуправлении* ряд положений с принципиальными оговорками о том, что в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, **насколько это возможно** (ст. 4); или о том, что при любом изменении границ самоуправляющихся территориальных общностей следует предварительно заслушать их органы, а в случае необходимости провести референдум, однако, опять с оговоркой – **если это предусмотрено законом** (ст. 5)[44].

Еще одним важным процессом в реформировании местного самоуправления, который наблюдался в странах СЕ в первые послевоенные десятилетия, была ***децентрализация***. Существуют разные подходы к определению этого понятия. Автор этого раздела придерживается трактовки, изложенной в Докладе по человеческому развитию за 1993 г., подготовленном в рамках Программы развития ООН. Децентрализация, рассматриваемая в широком контексте, может принимать следующие формы:

- *деконцентрация* или ограниченная передача только некоторой административной свободы действий, например, местным подразделениям центральных министерств и ведомств;
- *делегирование*, т.е. передача части прав и обязанностей в принятии решений местным органам, однако при этой форме центральные структуры сохраняют право отмены решений местных органов и могут снова лишить их ранее переданных им прав;
- *деволюция* или наиболее сильная, развитая форма децентрализации, при которой права и обязанности в определенной сфере общественной деятельности передаются местным органам власти полностью, что обеспечивает последним возможность принимать решения по собственной инициативе и под полную свою ответственность, без вмешательства со стороны центрального правительства. Эта форма предусматривает для местных органов широкие

---

43 Там же, с. 18–19, 203.

44 European Charter of Local Self-Government (European Treaty Series, 122) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 15.X.1985.

финансовые права, возможность самостоятельно разрабатывать и реализовывать местные программы и т.п.[45].

Разумеется, далеко не во всех странах Западной Европы децентрализация после Второй мировой войны приобрела черты деволюции. Однако переход от ограниченных к более развитым формам децентрализации в долгосрочном периоде более или менее отчетливо просматривается в большей части государств, находящихся в этой части европейского континента. Даже во Франции, которая уже стала как бы «классическим» примером активного участия государства с рыночным типом экономики в регулировании регионального развития, централизация в территориальном аспекте значительно ослабла.

§ 2.3. Реформирование местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе и СНГ

В отличие от западноевропейских стран преобразования в административно-территориальном делении стран с переходной экономикой по известным причинам следует рассматривать в еще более широком политическом и социально-экономическом контексте реформ государственного управления и местного самоуправления.

С 1989–1990 гг. процесс реформирования местного самоуправления на основе принципа децентрализации охватил большинство стран в Центральной и Восточной Европе, а также СНГ. На первом этапе он носил прогрессивный, но стихийный, во многом противоречивый характер и в некоторых случаях отличался от аналогичных преобразований, имевших место в послевоенной Западной Европе. Среди основных причин, обусловивших проявление этих противоречий и особенностей, можно выделить, по крайней мере, три.

Во-первых, в большинстве переходных стран демонтаж централизованно планируемой системы требовал не только собственно экономических реформ, но и изменений в политической структуре общества, связанных с ликвидацией монополизма партий марксистско-ленинского типа, формированием новых конституционных основ государства, его основных органов, с демократизацией во всех других сферах жизни общества. Создание новой законодательной базы для этого объективно требовало какого-то времени. Поэтому многие преобразования, в том числе и в области местного самоуправления, начинались в условиях ярко выраженного правового вакуума.

В большинстве стран с переходной экономикой первые законы, отражающие изменения в местном самоуправлении, были приняты в период с 1990 по 1994 гг., т.е. с временным лагом от одного года до пяти лет после начала системных трансформаций. При этом одни государства оказались в относительно более выгодном положении, у них имелся длительный и не столь уж давний опыт самостоятельного развития, основанного на принципах рыночной экономики. Эта группа стран временно воспользовалась своим довоенным законодательством, разумеется, с соответствующими изменившимся условиям корректировками.

Другая группа стран, не имела такого «наследства» и, начиная реформы в области местного самоуправления, использовала принцип, который (правда, применительно к субъектам Российской Федерации) кратко и достаточно выразительно сформулировал в свое время первый Президент России Б.Н. Ельцин: берите столько прав, сколько сможете. То есть сознательно либо вынуждено элемент стихийности был заложен изначально. Ставка делалась на то, что «невидимая рука» рынка сбалансирует не только экономику, но и государственное устройство. Одним из немногочисленных правовых документов универсального характера, на который ориентировались страны этой группы, пожалуй, была Европейская хартия о местном самоуправлении Совета Европы.

---

[45] Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y.: Oxford University Press, 1993. – P. 67.

В третьей группе стран соответствующее законодательство было разработано и принято достаточно быстро (в течение нескольких месяцев), однако, закрепленные в нем правовые нормы, оказались «сырыми», быстро устарели и в последующем постоянно нуждались в корректировке. Разумеется, такая группировка стран является упрощенной. На практике большинство государств использовала некую комбинацию, в которой преобладал один или два из отмеченных выше подходов.

Во-вторых, в странах Центральной и Восточной Европы, по сравнению с западноевропейскими государствами, локальные сообщества в среднем имеют меньшие размеры (по численности проживающего населения, а в ряде случаев и по территории, количеству размещенных на ней экономических субъектов и другим показателям). Поэтому в странах первой группы новое местное самоуправление при сохранении старого административно-территориального деления имеет менее надежные экономические основы для самостоятельного решения большинства вопросов локального значения. Оно заранее обречено на сохранение в течение какого-то весьма неопределенного периода более сильной зависимости от помощи центральных правительств. Следовательно, без решения вопроса о структурных (административных, административно-территориальных) реформах в странах с переходной экономикой существенно ограничиваются пределы децентрализации. К такого типа реформам, требующим значительных бюджетных расходов и относительно устойчивой политической ситуации в обществе, в Центральной и Восточной Европе, по вполне понятным и убедительным причинам, приступали достаточно осторожно. По существу многие из стран начали структурные реформы лишь в конце 90-х годов ушедшего столетия, когда наметилась более или менее очевидная экономическая и политическая стабилизация, либо находятся на стадии подготовки концепций и программ совершенствования административно-территориального деления.

В-третьих, на начальном этапе реформ в большинстве стран с переходной экономикой региональная политика была вытеснена из числа приоритетных направлений деятельности государства. Отчасти это произошло по объективным причинам, развитие рыночных отношений и сползание переходных экономик в глубокий кризис, потребовали от национальных органов указанных стран сконцентрировать внимание на разработке правовых основ и механизмов реализации бюджетно-налоговой, кредитно-денежной, структурной, внешнеэкономической, инвестиционной политики и некоторых других не менее важных направлений деятельности государства. Сегодня для правительств абсолютного большинства стран с переходной экономикой уже стало очевидным, что формирование новой активной государственной региональной политики и новой системы местного и регионального самоуправления – два взаимосвязанных и очень важных условия обеспечения в будущем устойчивого развития национальных, региональных и местных сообществ.

По отмеченным выше и другим причинам наряду с очевидными преимуществами децентрализации управления (например, упразднением иерархической соподчиненности органов самоуправления), далеко не все изменения в рассматриваемой сфере, имевшие место с начала 90-х годов в Центральной и Восточной Европе и СНГ, способствовали решению основных проблем развития местных сообществ и заслуживают позитивной оценки. В некоторых странах на отдельных этапах трансформации они приводили к дальнейшему росту числа местных общин, либо региональных образований. Передача местным органам самоуправления многих дополнительных функций часто не сопровождалась соответствующим перераспределением источников доходов, необходимых для их выполнения. В некоторых странах расширение компетенции региональных органов не сопровождалось более глубокой децентрализацией на местном уровне.

С учетом отмеченных выше и ряда других просчетов, допущенных в процессе реформирования местного самоуправления, можно согласиться с выводом, сделанным в одном из докладов, подготовленном коллективом авторов из стран Центральной и Восточной Европы, а также СНГ: «Реальная децентрализация далеко не оправдывала ожидания во всех

переходных странах, хотя в различной степени и по различным причинам»[46]. К этому выводу следует добавить, что откровенные недостатки стихийного реформирования в рассматриваемой сфере побудили государственные органы некоторых стран временно приостановить (явно или в скрытой форме) дальнейшее развитие процесса децентрализации, в ряде случаев с небольшим «откатом» назад, проанализировать сложившуюся ситуацию, более тщательно проработать программы развития самоуправления и продолжить из реализацию под более жестким контролем из центра.

§ 2.4. Некоторые результаты сравнения реформ АТД по группам государств и отдельным европейским странам

Большой интерес для обобщения зарубежного опыта представляют результаты сравнительного анализа опыта преобразования АТД, выполненные Руководящим комитетом Совета Европы (СЕ) по местной и региональной демократии на основе данных опросов органов государственного управления и местного самоуправления 14 стран (Болгарии, Чешской Республики, Финляндии, Греции, Латвии, Литвы, Польши, России, Великобритании, Словакии, Испании, Швеции, Швейцарии и Украины) и опубликованные в заключительном отчете «*Административные и территориальные реформы: Формирование территориальных сообществ или органов власти на разных уровнях*»[47].

В этом отчете отмечается, что реформы АТД в западноевропейских странах в основном были связаны с изменениями самоуправляемых территориальных единиц, как правило, на одном административном уровне, за исключением Финляндии, где преобразования также затронули субнациональные (региональные) единицы с органами государственного управления. В новых независимых государствах реформирование АТД охватило два или несколько уровней административных единиц, как с органами самоуправления, так и с территориальными органами государственного управления.

В большинстве старых стран-членов Евросоюза последние крупные преобразования АТД уже проведены (в отдельных случаях достаточно давно), в то время как в странах-кандидатах на вступление в ЕС (на конец 2002 г.) аналогичные реформы в основном находились в стадии реализации.

Еще одно отличие заключается в том, что в группе западноевропейских государств административно-территориальные реформы осуществлялись, как правило, в условиях существования стабильных национальных органов власти, более того, при их непосредственном участии, в то время как в восточноевропейских странах имелись сложности в достижении политического консенсуса по содержанию реформ АТД, а также в последовательной реализации первоначально намеченных планов преобразований в территориальной организации государства.

В отмеченном отчете на основе сравнительного анализа по странам также сформулированы обобщающие выводы о предпосылках и основных проблемах подготовки реформ АТД, правовых механизмах принятия решений об их проведении, а также об оценке хода выполнения намеченных реформ.

Анализ предпосылок проведения административно-территориальных реформ во всех странах основывается на изучении и сопоставлении данных по следующим параметрам:

---

[46] Между гражданином и государством: обзор местных правительств в посткоммунистическом мире // Белорусская газета. – 1998. – 1 июня. – С. 8.

[47] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

- территория и численность населения государства и его административно-территориальных единиц в современном составе;
- функции (задачи, компетенция), выполняемые органами власти и управления разного уровня;
- степень политической и финансовой автономии территориальных органов (государственные или функционирующие на принципах самоуправления, а также по уровню финансовой и функциональной зависимости от государства);
- форме выполнения функций (т.е. предоставление общественных услуг через государственные или муниципальные службы или с привлечением частного сектора).

Все указанные параметры взаимозависимы. Так, в странах с большой территорией и численностью населения государство вынуждено мириться с относительно большим количеством низовых территориальных единиц, а также вводить один (а то и два) промежуточных или региональных уровня. Соответственно, на низовой уровень управления в больших странах может быть перераспределено меньше функций, часть из них потребуется закрепить за региональными органами или даже оставить в компетенции центрального правительства (например, в сфере здравоохранения). В то же время большое количество административно-территориальных единиц, а также уровней АТД, с одной стороны, снижает эффективность выполнения контрольных функций центра, а с другой стороны, ограничивает возможности для развития местного самоуправления.

В качестве необходимой предпосылки для удачной подготовки и проведения реформ АТД эксперты СЕ также отмечают необходимость разработки, опубликования и обсуждения в стране концепции или аналогичного документа с изложением идеи, основных целей, а также направлений реализации намечаемых преобразований. Отсутствие такого документа может быть использовано определенными силами как аргумент против проведения реформ. Среди стран, в которых уделялось недостаточное внимание разработке, освещению или обсуждению в печати подобных инициативных документов, в рассматриваемом отчете называются Латвия, Словакия, Россия и Украина[48].

Очень важно также разработать до начала намечаемых преобразований более детальный документ – стратегию реформы АТД, содержащую перечень конкретных задач, этапов и мероприятий по достижению основных целей и т.п. Причем подготовку такой стратегии предпочтительнее строить, как показывают результаты рассматриваемого нами сравнительного анализа по 14 странам, не по принципу «сверху вниз», когда центральные органы власти и управления, определяют содержание стратегии и доводят его до нижестоящих уровней управления и самоуправления, а наоборот, путем проведения широкомасштабных и длительных консультаций с органами самоуправления, населением, всеми заинтересованными в проведении реформы АТД субъектами.

Такой подход позволяет избежать серьезных ошибок в определении основных параметров реформы, уточнить конкретные задачи, сроки и мероприятия по проведению территориальных преобразований, которые, безусловно, будут иметь специфику в разных частях страны. Кроме того, разработка стратегии реформы АТД по принципу «снизу вверх» существенно облегчает решение самостоятельного блока задач – по ее реализации, поскольку разработанные на местах конкретные мероприятия будут рассматриваться местными сообществами как средства реализации не только государственных, но и своих собственных интересов. Разумеется, что функции руководства и координации разработки данной стратегии остаются за центральными органами власти.

В качестве одного из приложений к рассматриваемому заключительному отчету Руководящего комитета СЕ по местной и региональной демократии также сформулированы

[48] Там же, с. 3.

рекомендации по проведению административно-территориальных реформ[49], основные из которых состоят в следующем:

Общие рекомендации

Реформа административной структуры и/или изменение территориальных границ местных и региональных органов власти является сложной задачей, решение которой потребует значительного объема человеческих и других ресурсов.

Для того чтобы избежать неоправданных затрат и неудач, предлагаемая к проведению реформа, должна соответствовать следующим минимальным требованиям:

a) предусматривать этап основательной подготовки, на котором следует выявить наличие предпосылок, необходимых для проведения реформы;

b) иметь хорошо проработанную правовую базу по процедурам принятия решений, связанным с проведением реформы, или возможность создания такой базы;

c) предусматривать разработку поэтапного плана, а также создание руководящего органа по реализации реформы; весь процесс осуществления административно-территориальных преобразований должен стать объектом тщательного мониторинга;

d) обеспечивать всестороннюю и детальную оценку результатов проводимых преобразований.

Эти положения применимы как в тех случаях, когда реформа АТД проводится центральными органами власти, так и в условиях осуществления преобразований субнациональными органами власти по отношению к территориальным единицам нижестоящих уровней. По мнению экспертов Руководящего комитета СЕ по местной и региональной демократии, эти рекомендации также могут оказаться полезными при подготовке территориальными органами предложений по своему собственному реформированию, например, путем объединения двух существующих территориальных единиц одного уровня в одну или при изменении административных границ между ними[50].

Рекомендации по подготовке реформы

1. Анализ

На этом этапе рекомендуется изучить и сопоставить данные по отмеченным выше параметрам (территория и численность населения, функции органов власти и управления разного уровня, степень политической автономии территориальных органов, распределение финансовых ресурсов между территориальными единицами и форма предоставления общественных услуг). На основе результатов всестороннего анализа этих данных предстоит сделать выбор одной основной цели реформы либо по параметру размеров предлагаемых административно-территориальных единиц, либо по параметру функций, закрепляемых за единицами соответствующего уровня.

На этапе подготовки эксперты СЕ также предлагают сформулировать общие положения или теоретическую концепцию реформы АТД, которые в последующем станут основой для подготовки стратегии и более детального плана реформирования. Цели, задачи и методы проведения реформы, изложенные в концепции, стратегии и плане реформы, а также результаты, которые предполагается получить после ее завершения, должны полностью соответствовать положениям Европейской хартии о местном самоуправлении. При их определении также следует учитывать результаты анализа более широкого социально-экономического контекста, в котором будут осуществляться административно-территориальные преобразования.

---

[49] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – P. 13–16. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

[50] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

В процессе исследования имеющихся предпосылок реформы АТД потребуется найти ответы на вопросы о том, насколько отличается эффективность и результативность функционирования действующей системы АТД от той, которую планируется сформировать в результате реформы, насколько легитимны намечаемые изменения, в том числе с точки зрения их влияния на избирательную систему, каковы возможности достижения консенсуса в обществе по предлагаемым преобразованиям.

Вопросы, связанные с возможными изменениями в структуре государственной и муниципальной собственности, перераспределением кадров между секторами экономики, а также финансового бремени между бюджетами разных уровней также должны быть тщательно проанализированы и учтены на этапе подготовки.

Только после детального взвешивания всех доводов «за» и «против» осуществления предложенных административно-территориальных изменений может быть принято окончательное решение о проведении реформы АТД.

2. Участники процесса подготовки реформы

Как уже было отмечено выше, для проведения широкомасштабных системных преобразований, составной частью которых являются реформы АТД, необходимо достижение в обществе достаточно устойчивого консенсуса. Поэтому уже на стадии подготовки предложений по проведению административно-территориальных изменений необходимо вовлечь в этот процесс максимальное число сторон, интересы которых они затрагивают. Отмечая тот факт, что разработка стратегии реформы АТД по принципу «снизу вверх» создает условия для более успешной ее реализации, эксперты СЕ все же признают, что инициатива центральных органов власти по изменению территориальной организации государства, нацеленная на достижение общественного консенсуса по этому вопросу и изначально ориентированная на получение поддержки местных и региональных сообществ, также имеет большое значение.

3. Разработка основных документов реформы

Опыт абсолютного большинства европейских стран свидетельствует о том, что для крупной реформы АТД требуется несколько лет, в отдельных случаях – более десятилетия. За это время социально-экономическое и политическое положение в стране может существенно измениться. Поэтому детальный план, содержащий первоочередные шаги, конкретные задачи, инструменты и мероприятия по изменению действующей системы АТД, целесообразно разрабатывать на краткосрочную перспективу.

Главные же ориентиры, которые прогнозируется достичь после завершения реформы, отражаются в стратегическом документе. Стратегия реформы АТД также должна предусматривать процедурные вопросы по ее изменению, уточнению или дополнению, поскольку вероятность появления необходимости в проведении таких корректировок на втором и последующих этапах реформы достаточно высока.

Рекомендации по принятию политического решения о проведении реформы

Решение о начале реализации реформ должно быть принято на самом высоком институциональном уровне, предусмотренном законодательством соответствующей страны, после проведения обстоятельных консультаций со всеми заинтересованными в данном вопросе сторонами. Для этого должны быть разработаны достаточно эффективные организационные формы, процедуры и методы проведения консультаций.

Рекомендации по реализации реформы АТД

Успех реформы также определяет наличие постоянно осуществляемого руководства процессом реализации плана и стратегии административно-территориальных преобразований. Поскольку на этом этапе происходит перенос основного объема работы из

центра на места, эксперты СЕ рекомендуют выбрать более децентрализованную форму организации такого руководства.

Тем не менее, в решении задачи политической поддержки процесса имплементации реформы центральные органы власти сохраняют свою ведущую роль. На них также в основном ложатся такие функции, как поддержка программ развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, охватывающей сетью все организации, вовлеченные в процесс реализации реформы, а также контроль за целевым использованием связанных с решением соответствующих задач финансовых ресурсов.

В то же время в мониторинге процесса реализации реформы целесообразно обеспечить участие центральных, региональных, местных органов власти и, что очень важно, независимых организаций. Следует отметить, что мониторинг не должен ограничиваться только наблюдением за ходом реализации мероприятий в рамках стратегии и плана реформы АТД, но и отслеживать все происходящие в стране социально-экономические изменения, формы и направления влияния на эти процессы преобразований, осуществляемых в территориальной организации государства.

Рекомендации по оценке результатов административно-территориальных преобразований

На всех этапах, а также после завершения реформы в целом, по мнению экспертов СЕ, необходимо обеспечить проведение независимой экспертизы, предусматривающей сравнительный анализ и сопоставление целей и задач, запланированных в начале преобразований, а также полученных к соответствующему периоду времени результатов. Итоговые оценки такой экспертизы должны быть широко обнародованы. В случае, если полученные результаты не в полной мере адекватны поставленным целям и задачам или не соответствуют им вообще, потребуется внесение в план и/или стратегию реформ необходимых коррективов. С оценками независимой экспертизы необходимо ознакомить другие государства-члены Совета Европы.

*** * ***

Сравнение обобщенных по группам стран данных, представленных в рассмотренном выше отчете Руководящего комитета Совета Европы (СЕ) по местной и региональной демократии, позволяют составить вполне определенное впечатление об основных тенденциях, характерных для процесса реформировании АТД после Второй мировой войны в различных группах европейских стран, а также оценить наиболее типичные ошибки и достоинства при использовании различных подходов и методов преобразования территориальной структуры государств.

Однако эти сводные оценки не могут заменить ту первичную информацию о реформах, которые планируются, проводятся или уже осуществлены в отдельных странах. Поэтому обобщенные по группам стран выводы и характеристики стоит дополнить кратким обзором конкретных примеров из практики отдельных государств.

В частности, очень полезен для нас опыт соседней ***Литвы***, принадлежащей к числу немногих стран с переходной экономикой, которым уже в первой половине 90-х гг. удалось провести подготовительный этап достаточно радикальной, но, как нам представляется, несколько противоречивой, не лишенной ошибок реформы административно-территориального деления.

В 1993 г. рабочей группой, сформированной по поручению правительства Литовской Республики, было предложено несколько вариантов нового административно-территориального устройства этого государства. В процессе их подготовки и обсуждения специалисты пришли к выводу о том, что с учетом ряда особенностей Литвы (размера территории, численности населения, финансовых возможностей муниципалитетов) наиболее

рациональной формой территориальной организации государства является двухуровневая система административного устройства.

При обосновании вариантов предстоящей реформы рабочей группой были учтены тенденции в развитии сети городских поселений Литвы, роста населения в прилегающих к городам районах, возможные направления развития сети инфраструктуры и услуг. Специалисты попытались использовать предстоящую реформу как инструмент для устранения искусственного разделения литовских городов и тесно связанных с ними жилых пригородов. Кроме того, был проанализирован опыт административных реформ, проведенных в 70-е гг. в Дании, Финляндии и Швеции, и принята к сведению общая тенденция укрупнения муниципалитетов, наблюдавшаяся в этих и других странах на протяжении нескольких последних десятилетий.

В результате учета отмеченных выше и ряда других факторов члены рабочей группы отдали предпочтение варианту, в котором предусматривалось образовать ориентировочно 90 административных единиц низшего (муниципального) уровня и 10 округов или уездов на более высоком уровне. Государственным органам Литвы было рекомендовано сформировать ряд муниципалитетов путем объединения крупных городов и их пригородов. С целью создания эффективных в экономическом и социальном аспекте административных образований, предлагалось организовать муниципалитеты в границах территории с численностью населения не менее 10 тыс. человек. При соблюдении этого условия, по мнению членов рабочей группы, территориальные единицы смогут иметь достаточно крепкую финансовую базу для своего развития и формировать значительную часть доходов муниципального бюджета за счет подоходного налога.

На основе отмеченных выше предложений и рекомендаций Сейм Литовской Республики принял в 1995 г. решение о проведении первого этапа реформы. В результате его реализации старое двухуровневое административно-территориальное деление, в котором, однако, с советских времен существовали административные единицы пяти категорий, было заменено значительно более простой системой. В ней также представлено два территориальных уровня, однако, количество категорий административных единиц сокращено до двух, а их общее число – с 581 до 66 единиц.

Высший или региональный уровень оказался представленным 10 уездами (Apskritis) с центрами в городах Алитус, Вильнюс, Каунас, Клайпеда, Мариямполе, Паневежис, Таураге, Тельшяй, Утена, Шяуляй (см. рис. 1). Управление уездами осуществляется государственными служащими, назначаемыми и увольняемыми правительством по представлению премьер-министра. На низшем или местном уровне было сформировано 56 самоуправлений (муниципалитетов), в том числе 44 района и 12 городов, которые в соответствии с литовским Законом о местном самоуправлении пользуются одинаковыми правами[51].

Современные литовские муниципалитеты по территории и численности населения относительно большие, в среднем они крупнее, чем муниципальные образования Дании, Швеции или Финляндии. В соответствии с законодательством Литвы муниципальным Советам предоставлено право делить соответствующую территорию на более мелкие образования, управление которыми осуществляется представителем муниципального Совета, назначаемым мэром. Однако такие образования не имеют статуса административно-территориальной единицы, которым обладают муниципалитеты.

Следует отметить, что описанными выше мерами реформа не была ограничена. В административное деление Литвы планировалось внести ряд новых изменений, обоснованием которых занималось ***Министерство по делам реформ государственного управления и местных органов Литвы*** (МДРГУМО). Специалисты этого государственного

[51] Law on Local Self-government, 7 July 1994, No. I-533. (As amended by 6 November 1997, VIII-497) / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1997. – Mode of access: http://rc.lrs.lt/c-bin/eng/preps2? Condition1=48387&Condition2=territorial. – Date of access: 12.04.2000; Law on the Territorial Administrative Units of the Republic of Lithuania and their Boundaries, 19 July 1994, No. I–558 / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1994. – Mode of access: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.htm. – Date of access: 12.04.2000.

органа (совместно с консультантами из Дании) осуществляли разработку критериев и процедур создания новых муниципалитетов[52].

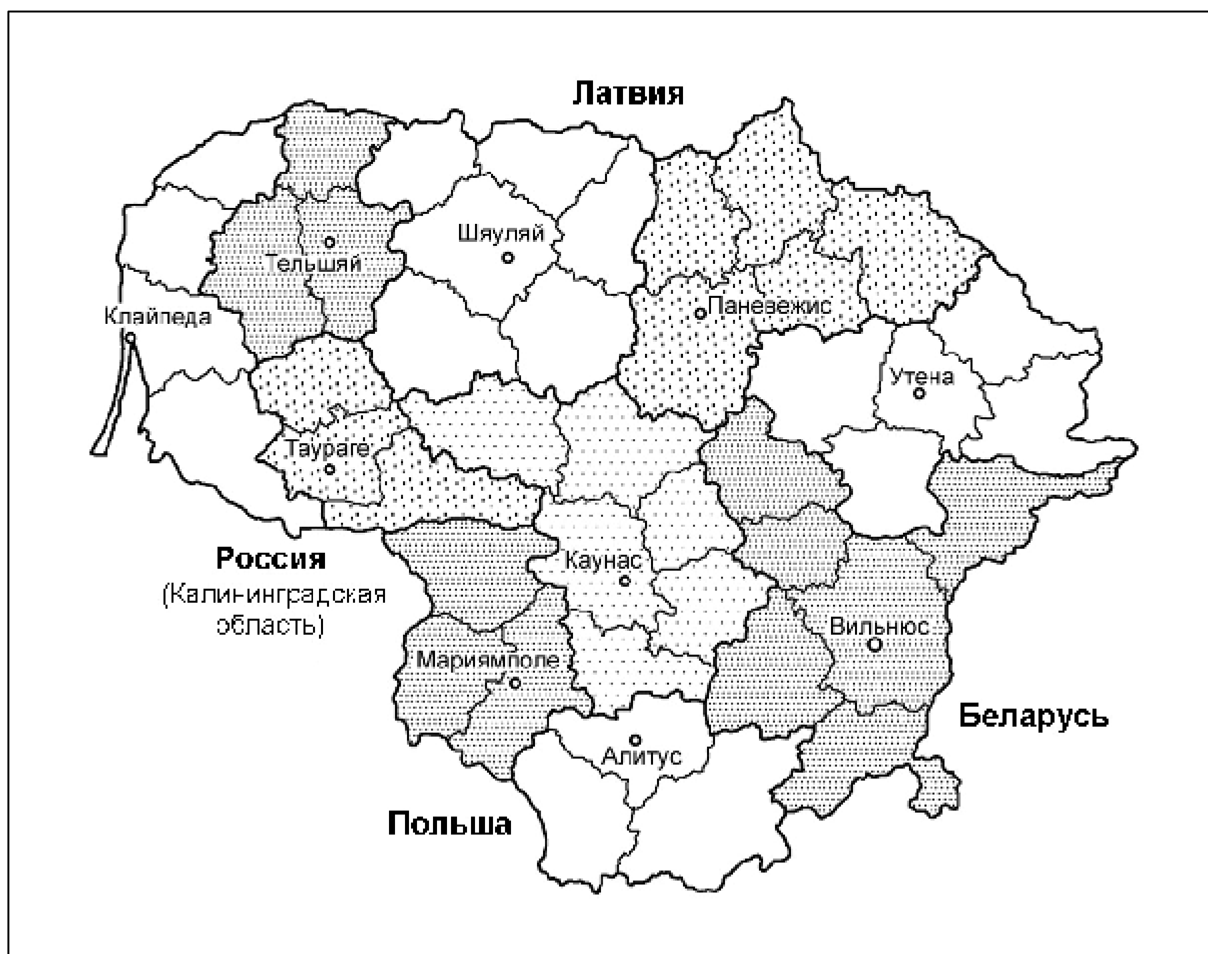


Рисунок 1 Административно-территориальное деление Литвы (2000 г.)

Трудно предположить, насколько эффективными окажутся преобразования на следующих этапах административно-территориальных преобразований, и вообще, сколько будет этих этапов. В одной из публикаций в «Литовском курьере» еще в конце 1990-х годов была приведена следующая информация: «Вместо 56 самоуправлений в Литве должно быть создано 93. Новые самоуправления должны соответствовать трем основным критериям: на территории должно проживать не менее 8 тысяч человек, в центре не менее 2,5 тысяч, самоуправление своими силами должно собирать не менее 20 % бюджета»[53].

Судя по крайне скудным публикациям в русскоязычной литовской печати того периода, предполагалось, что проведение очередного этапа реформы потребует немалых расходов, но в результате будут созданы условия для возрождения многих литовских городов и оживления провинции. При создании новых самоуправлений планировалось учесть мнение местного населения на основе результатов социологических исследований, которые проводились в разных частях страны. «Когда увеличится количество самоуправлений, – утверждал один из сторонников проведения второго этапа реформ В. Гудас,– сократятся расстояния до административных центров, власть приблизится к людям»[54].

[52] Astrauskas, A. Self-government Institutions in Lithuania / UNDP [Electronic resource]. – Vilnius: United Nations Development Programme in Lithuania, 1997. – Mode of access: http://www.undp.lt/publications.htm. – Date of access: 23.11.1999.
[53] Федоров, О. Непокорный Вильнюсский район // Литовский курьер [Электронный ресурс]. – 1998. – 28 июля. – Режим доступа: http://www.press.lt/cgi-bin/Article.asp?Lang=R&ID=22919. – Дата доступа: 30.05.1999.
[54] Гудас, В. Реформа управления – процесс непрерывный // Республика [Электронный ресурс]. – 1999. – 4 марта. – Режим доступа: http://www.press.lt/. – Дата доступа: 30.05.1999.

Тем не менее, если руководствоваться этими доводами, возникает вопрос по поводу целесообразности проведения на первом этапе реформы столь радикального укрупнения административных единиц на низовом территориальном уровне, если через несколько лет стала очевидной необходимость увеличения их количества более чем в полтора раза.

К сожалению, ответа на этот вопрос в публикациях литовских специалистов не удалось найти. При этом среди них есть не только сторонники, но и противники новых преобразований, которые упрекают разработчиков методологии очередного этапа реформы в том, что для обоснования его необходимости был использован чисто арифметический, количественный, ничего не дающий, по их мнению, подход. «Создаются лишь новые хлебные места для растущей армии чиновников. Уже нынешние самоуправления, – по данным мэра Вилкавишского района Й.Мачиса, – съедают 300 миллионов литов в год»[55].

Можно предположить, что в условиях жесткой критики сторонникам очередного разукрупнения муниципалитетов очень трудно было отстаивать идею второго этапа реформы. По крайней мере, к середине 2006 г. число самоуправляемых низовых территориальных единиц в Литве составляло не 93, а всего лишь 60. Значит все же отказались от идеи радикального разукрупнения, или процесс реформирования слишком затянулся?

Преобразования в региональном и местном управлении и самоуправлении в Польше в самом конце прошлого века, одним из составных и наиболее важных компонентов которых стало радикальное изменение системы АТД государства, в сравнении с Литвой, пожалуй, выглядят как пример более удачной реформы. Последняя стала итогом многолетней общенациональной дискуссии о целесообразности сохранения существующего деления Польши на 49 воеводств. Польские регионалисты уже давно высказывались за укрупнение воеводств. При этом обосновывались самые разные варианты нового административного устройства страны с разделением ее на 6–25 и более промежуточных регионов. Концепций реформирования АТД Польши было очень много, так по данным Г. Гожеляка и Б. Яловецкого, только в 1990–1992 гг. было представлено 26 различных проектов нового деления[56].

Однако наиболее оживленные споры, как академических, так и в политических кругах Польши, разгорелись осенью 1997 г. В течение полугода предстоящая реформа административного деления была одной из «горячих тем» не только в периодической печати, на телевидении и радио, но и в дискуссионном клубе, организованном в Интернете. Многие государственные и неправительственные организации изучали общественное мнение о необходимости и порядке проведения такой реформы, целесообразности сокращения количества воеводств и другим связанным с этой темой вопросам.

Один из опросов, проведенных польским Центром изучения общественного мнения (OBOP) в марте 1998 г., показал, что из общего числа лиц, назвавших конкретное число воеводств, на которые, по их мнению, желательно разделить территорию Польши, более двух третей высказалось за значительное сокращение их существующего количества. В частности, за новое административное устройство страны, состоящее из 17 воеводств, высказалось 28 % опрошенных, из 12 – 18 %, из 14 – 6 %. Очень немного опрошенных назвало число промежуточных регионов в пределах от 20 до 30. Однако 21 % из принявших участие в социологическом обследовании выступили за сохранение существующих 49 воеводств[57]. В том же месяце правительство представило на рассмотрение парламента первый вариант нового административного деления страны на 12 воеводств.

---

[55] Федоров, О. Непокорный Вильнюсский район // Литовский курьер [Электронный ресурс]. – 1998. – 28 июля. – Режим доступа: http://www.press.lt/cgi-bin/Article.asp?Lang=R&ID=22919. – Дата доступа: 30.05.1999.

[56] Gorzelak, G. The Regional Dimensions of Transformation in Central Europe / Regional Policy & Development Series; v. 10. – London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1996. – P. 46, 140; Гожеляк, Г., Яловецки, Б. Реформа административно-территориального деления страны // Вторая волна польских реформ / Instytut Spraw Publicznych; под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С. 14 и др.

[57] Reforma Administracyjna Kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw / OBOP [Electronic resource]. – Warszawa, marzec 1998 r. – Mode of access: http://www.obop.com.pl/obop/reforma.htm. – Date of access: 10.05.1998.

Затем в ходе многочисленных обсуждений в Сейме и Сенате это число неоднократно изменялось в сторону увеличения. Наконец, в конце июля 1998 г. Президент Польши А. Квасьневский подписал закон, согласно которому с 1 января 1999 г. в Польше вступило в силу трехступенчатое административное деление – гмины (волости), повяты (уезды) и воеводства.

Наиболее крупными территориальными единицами стали 16 воеводств: Нижнесилезское с административным центром во Вроцлаве, объединяющее 169 гмин; Любельское (Люблин, 213); Лодзинское (Лодзь, 177); Малопольское (Краков, 182); Мазовецкое (Варшава, 325); Опольское (Ополе, 71); Подкарпатское (Жешув, 160); Подляское (Белосток, 118); Поморское (Гданьск, 123); Силезское (Катовице, 166); Свентокшиское (Кельце, 102);Варминско-Мазурское (Ольштын, 116); Великопольское (Познань, 226); Западнопоморское (Щецин, 114), а также Куявско-Поморское и Любушское (см. рис. 2). Последние два воеводства объединили, соответственно, по 144 и 83 гмины. Из общего контекста их выделяет то, что эти регионы фактически имеют по два административных центра: в Куявско-Поморском воеводстве местом работы воеводы польским законодательством определен г. Быдгощ, а воеводского сеймика – регионального органа самоуправления – г. Торунь; в Любушском, соответственно, города Гожув-Велькопольски и Зелена-Гура.



Рисунок 2 Новое административное деление Польши (воеводства, 1999 г.)

Наблюдая из Беларуси, трудно оценивать, насколько изменения в административно-территориальном устройстве Польши, как и тесно связанные с ними функциональные, организационные и другие реформы, повлияли на совершенствование государственного управления и развитие местного самоуправления в этой стране за прошедшие 7 лет и повлияют в более долгосрочной перспективе.

По результатам личных наблюдений, полученным автором этого раздела на многих международных научных и научно-практических конференциях и семинарах, можно сделать лишь один вывод: если в первые год–два после проведения реформы АТД абсолютное большинство польских специалистов в целом позитивно оценивало итоги этих преобразований, то в последнее время все чаще встречаются критические оценки.

Так, Г. Гожеляк и Б. Яловецкий по результатам своего обзора всей истории подготовки и проведения реформы АТД в Польше делают следующий вывод: «Таким образом, окончательный вид реформы значительно отличается от первоначальных проектов. Органы самоуправления повятов и воеводств были созданы, однако, за этим не последовало ни наделение их соответствующими полномочиями, ни обеспечение их собственными источниками доходов. В результате главная цель реформы – децентрализация государственных структур – была достигнута лишь частично. Реформа не привела к существенному ограничению полномочий органов центральной власти и не привела к управлению отраслевых ведомств. «Шаг в нужном направлении» был сделан, однако масштабы реформы явно неудовлетворительны. Остается только надеяться, что реформа будет завершена в не столь отдаленном будущем»[58].

Столь пессимистичная оценка реформы АТД двумя очень известными польскими регионалистами, безусловно, заслуживает внимания. Тем не менее, и она, на наш взгляд, все же не изменяет в корне в целом положительное отношение к указанным переменам, произошедшим в Польше, особенно на фоне еще одного, приведенного ниже примера. Скорее всего, Г. Гожеляк и Б. Яловецкий, которые являются авторами не одного собственного предложения по реформированию АТД Польши, не слишком довольны, как и любой ученый, результатами реализации на практике своих собственных научных разработок. Но ведь реально осуществленная реформа, как мы уже выше выяснили, – это не зеркальное отражение научной концепции. Это компромисс между многими силами, чьи интересы затрагивает реформа.

Очень противоречивый и заслуживающий, судя по многочисленным отзывам, скорее, негативной оценки опыт реформирования АТД накоплен в Молдове. В 1998 г. существовавшие до этого со времен СССР районы были заменены уездами. Страна оказалась разделенной на десять уездов плюс Муниципий Кишинэу (столичный округ), и Гагауз-Ери (автономное территориальное образование). Кроме того, частью Молдовы является Приднестровье – временно отделившееся и официально непризнанное мировым сообществом, но реально существующее административно-территориальное образование на юго-востоке страны.

В программу Партии коммунистов, победившей на парламентских выборах в феврале 2001 г., входило обязательство провести новую административно-территориальную реформу. По мнению Е. Остапчук, Председателя Парламента Республики Молдова, переход к уездному устройству «резко увеличил расстояние до органов администрации, торговых структур и работы – в среднем от 30 до 100 км, что в условиях формирования рыночных механизмов привело к резкому снижению уровня эффективности во всех сферах деятельности. Реформа 1998 года обернулась негативными последствиями для многих населенных пунктов. Ускорилось разрушение экономической основы и инфраструктуры бывших районных центров, серьезно пострадали сельское хозяйство и отрасли перерабатывающей промышленности. Вместо обещанного сокращения численности административного аппарата и расходов на его содержание произошло его значительное увеличение. По статистическим данным, число служащих органов местной власти после 1998 г. должно было составить 17 тысяч 812 человек, тогда как в действительности оно выросло до 28 тысяч 371. Многократно увеличились и расходы на их содержание»[59].

В начале 2002 г. в Молдавии вступил в силу закон о проведении новой административно-территориальной реформы, который предусматривал замену десять уездов вновь на 32 района. Между тем Конгресс местных и региональных властей (КМРВ) Совета Европы выступил против этой административно-территориальной реформы. Представители КМРВ считают, что новое деление, в свою очередь, также требует немалых ассигнований, а

---

[58] Гожеляк, Г., Яловецки, Б. Реформа административно-территориального деления страны // Вторая волна польских реформ / Instytut Spraw Publicznych; под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С. 28–29.

[59] Остапчук, Е. Административно-территориальная реформа: начало пути // Независимая Молдова [Электронный ресурс]. – 2002. – 19 февраля. – Режим доступа: http://ist.md/index.asp?doc=1_3&doctree=1_3_7_1_72. – Дата доступа: 02.06.2004.

это неприемлемо для развивающейся страны. В марте 2003 Парламент внес изменения в закон об административно-территориальном устройстве Молдовы, ознаменовавшие фактический возврат от деления на уезды к районам[60].

По мнению экспертов Института развития и социальных инициатив «Viitorul» (IDIS), административно-территориальная реформа 2003 г. также отрицательно сказалась на системе местного публичного управления Молдовы. Об этом говорится в докладе IDIS о ситуации в сфере местного самоуправления Молдовы, который охватывает период с марта 2003 г. по январь 2004 г.: «Последние изменения в законодательстве, которые предусматривают взимание НДС с регламентируемых доходов, увеличивают зависимость местного самоуправления от центральных органов государственной власти. Те 25 млн. леев, которые ранее поступали в местные бюджеты за год от НДС для развития инфраструктуры территории, теперь перешли в ведение центра». Авторы данного доклада утверждают, что от несовершенства системы местных публичных финансов органы местного самоуправления теряют ежегодно до 100 млн. леев[61.]

Кроме того, по мнению молдавских специалистов, существенно возросли расходы на содержание административного аппарата, увеличилось количество административных учреждений: с 955 в 2002 году, до 1842 – в 2004 году. На фоне жёсткой политики ограничения штатных единиц местных властей I и II уровней правительство страны постоянно повышает количество своих сотрудников децентрализованных служб на территориальном уровне, и численность служащих министерских подразделений увеличилось примерно на 6 тысяч человек[62].

Дискуссии по проведению административно-территориальных реформ, однако, нередко в комплексе с обсуждением более широких вопросов изменения государственно-территориального устройства, периодически активизируются в России и Украине.

Следует сказать, что в политических и академических кругах Российской Федерации пока не наблюдается сближения точек зрения по вопросу о том, необходима ли России реформа административно-территориального деления, и если необходима, то когда нужно ее начинать. С одной стороны, в России есть многочисленная группа горячих сторонников радикального изменения административно-территориального устройства страны.

Например, известные российские регионалисты А.А. Адамеску и В.В. Кистанов в своих личных и совместных публикациях 1990-х гг. неоднократно высказывали беспокойство, что сложившиеся в стране границы регионов, их большая раздробленность создают угрозу существованию самой Российской Федерации, ее безопасности, ослабляя страну экономически и политически. По мнению этих авторов (изложенному в совместной статье с В.К. Савельевым), с экономической точки зрения «…актуальность реконструкции административно-территориального устройства обусловлена, прежде всего, ориентацией государства на углубление экономической реформы и ее преимущественную реализацию в регионах», однако, региональному развитию мешают раздробленность и бессистемность существующей территориально-организационной структуры, сохранявшейся почти без изменений шесть десятилетий, весьма архаичной и не имеющей аналогов в мире[63]. Их предложение заключается в том, чтобы для государственного, хозяйственного, социально-культурного и общего управления взять за основу проект трехуровневой системы экономического и административного деления (см. табл. 2).

---

[60] В Молдавии вновь от уездов перейдут к районам / Информационное агентство «ПРИМА» [Электронный ресурс]. – 2002. – 30 января. – Режим доступа: http://www.prima-news.ru/news/news/2002/1/30/6935.html. – Дата доступа: 02.06.2004.

[61] Административно-территориальная реформа 2003 года отрицательно сказалась на системе местного самоуправления / Инфотаг [Электронный ресурс]. – Moldova Azi. – 2004. – 23 февраля. – Режим доступа: http://www.azi.md/news?ID=27982. – Дата доступа: 15.04.2004.

[62] Стоимость возврата к районам превышает один миллиард леев, в то время как власти назвали цифру в 54 миллиона леев / Инфо-Прим [Электронный ресурс]. – Moldova.ru. – 2004. – 19 марта. – Режим доступа: http://www.moldova.ru/index.php?tabName=articles&owner=17&id=247. – Дата доступа: 02.06.2004.

[63] Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 111–112.

Таблица 2 Система экономического районирования и административно-территориального деления России (проект)

Уровни подсистемы	Экономические районы (комплексы)	Административно-территориальные единицы	Количество единиц	Основные функции	
				Экономические	Социальные
Макро	Основная экономическая зона	Край (республика)	4–5	+	-
	Крупный экономический район (макрокомплекс)	Область	15–20	+ +	-
Мезо	Средний экономический район (мезокомплекс)	Округ	150–200	+	+
Микро	Низовой экономический район (микро-комплекс)	Город, низовой административный район	2,5–3 тыс.	+	+ +
	Первичный социум	Территория муниципального совета, сельсовета	...	-	+

Примечание – Источник: Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 121.

Позже в Совете по изучению производительных сил (СОПС) Министерства экономического развития и торговли РФ и Российской академии наук была разработана более детальная концепция реформирования государственно-территориального устройства России, основные положения которой в конце мая 2004 г. были освещены несколькими информационными агентствами64. Авторами этого документа предложен вариант нового деления территории Российской Федерации на 28 губерний: Центральную (на рисунке 3 показана под номером 1); Западную (2); Верхневолжскую (3); Волго-Окскую (4); Приокскую (5); Западно-Черноземную (6); Восточно-Черноземную (7); Северо-Западную (8); Карело-Мурманскую (9); Северную (10); Волго-Донскую (11); Причерноморскую (12); Северо-Кавказскую (13); Среднероссийскую (14); Волго-Вятскую (15); Волго-Камскую (16); Средневолжскую (17); Западно-Уральскую (18); Южно-Уральскую (19); Восточно-Уральскую (20); Обско-Иртышскую (21); Западно-Сибирскую (22); Южно-Сибирскую (23); Восточно-Сибирскую (24); Прибайкальскую (25); Приамурскую (26); Тихоокеанскую (27); Северо-Восточную (28).

[64] Новый вариант административно-территориального деления России: 28 губерний / Информационное агентство «REGNUM» [Электронный ресурс]. – 2004. – 20 мая. – Режим доступа: http://www.regnum.ru/allnews/264405.html. – Дата доступа: 03.06.2004.

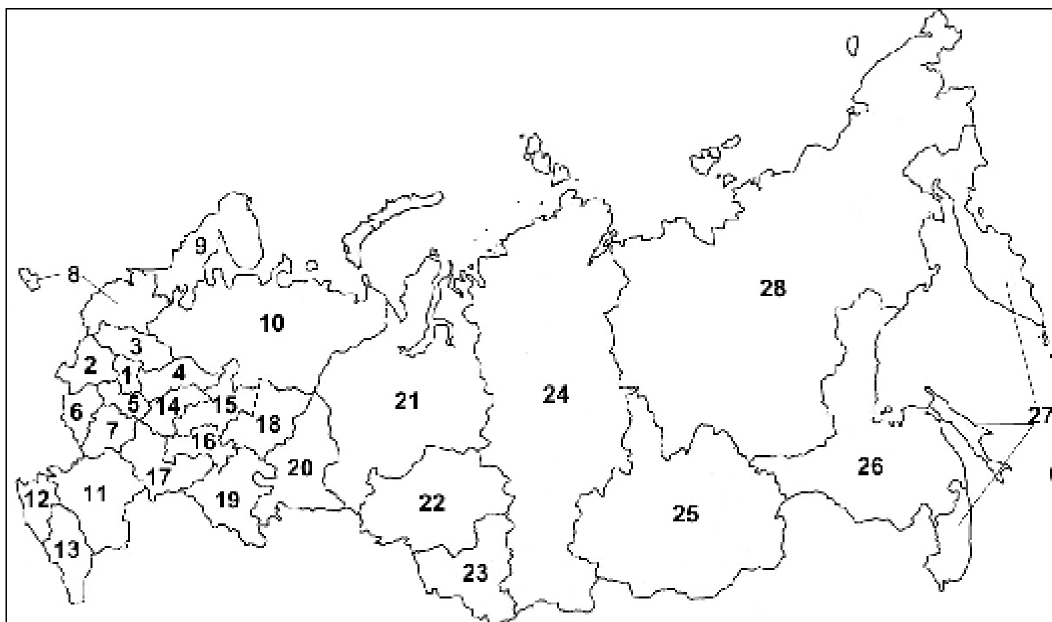


Рисунок 3 Государственно-территориальное устройство Российской Федерации, предложенное СОПС (май 2004 г.)

Презентация данной разработки СОПС, а также появление в тот период времени нескольких других не менее радикальных концепций вызвали в печати и электронных СМИ всплеск оживленных обсуждений, однако, большинство участников дискуссии, на наш взгляд, все же придерживались мнения, что в ближайшее время передела России не будет. Вот одно из красноречивых высказываний, отражающих суть данной позиции: «Пока все разговоры об изменении АТД – это или «проба пера» или «разведка боем». Реальные условия для подобных действий еще не сложились, ибо пока не появился «заказчик», способный не только сформулировать, что он хочет получить в итоге, но и провести необходимые действия в своих интересах»[65].

В целом в России к настоящему времени сложилась следующая ситуация: старое административно-территориальное деление и даже шире – государственно-территориальное устройство Федерации – мало кого устраивает, но большинство все же пока не готово к проведению радикальной реформы. Сложившееся положение хорошо иллюстрирует следующая выдержка из статьи Т.М. Говоренковой, Д.А. Савина и А.В. Чуева: «административно-территориальное деление, доставшееся нам от иного периода, ставящего перед собой иные цели, как корсет сковывает движение России, мешает ее развитию. Более того, старое административно-территориальное деление стремится вернуть Россию в прежнее состояние. И все же самое главное сейчас – не торопиться. Нужно осмысление и понимание, нужно начало эволюционного процесса, начало размышления над проблемой административно-территориального устройства России. Не надо торопиться, реформа должна созреть. Сейчас время только задуматься о процессе реформ, начать их подготовку»[66].

В Украине в последние полтора десятка лет тоже достаточно часто ведутся дискуссии об изменении административно-территориального деления страны. Приводятся самые разные варианты укрупнения АТД с сокращением количества областей до 3–12 единиц при существующих 24. Например, специалисты Института региональных исследований НАН Украины несколько лет назад предложили разделить территорию Украины на шесть регионов:

---

[65] Передела России не будет / АПН [Электронный ресурс]. – 2003. – 12 сентября. – Режим доступа: http://www.apn.ru/lenta/2003/9/12/39151. – Дата доступа: 12.11.2003.

[66] Говоренкова, Т.М., Савин, Д.А., Чуев А.В. Административно-территориальная реформа в России: выгоды и опасности // Институт развития Москвы [Электронный ресурс]. – 2002. Режим доступа: http://www.mosdevelop.ru/bibliography/biblio3. – Дата доступа: 19.11.2003.

1. **Центральный регион** (центр – Киев) – Винницкая, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская области;
2. **Донецчина** (центр - Донецк) - Донецкая, Луганская области;
3. **Западный регион** (центр – Львов) – Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровненская, Тернопольская, Черновицкая области;
4. **Приднепровье** (центр – Днепропетровск) – Днепропетровская, Запорожская, Кировоградская области;
5. **Причорноморье (**центр – Одесса) - Николаевская, Одесская, Херсонская области, АР Крым;
6. **Харьковщина** (центр – Харков) – Полтавская, Сумская, Харьковская области[67] (см. рис. 4).



Рисунок 4 Вариант административного деления Украины, предложенный специалистами Института региональных исследований НАН Украины

Свои варианты изменения АТД в свое время предлагали многие другие украинские ученые-экономисты, а также политические деятели[68]), но до рассмотрения этих предложений в качестве основы для реальной реформы, дело не доходило. Во второй половине 2002 г. казалось, что государственное решение проблемы административно-территориальной реформы в Украине несколько сдвинулось с места, когда была создана межведомственная рабочая группа по подготовке проекта концепции усовершенствования административно-территориальной системы. В нее вошли представители Кабинета Министров, Верховной Рады и Администрации Президента.

С. Гавриш, народный депутат Украины и один из участников этой рабочей группы, утверждал в интервью, что пик работы комиссии придется на начало 2004 г., когда планировалось вынести конкретные предложения относительно нового административно-

[67] Коляса, Я. Буде третій переділ України? // Тиждень [Электронный ресурс]. – 1999. – № 30. – 22–28 липня. – Режим доступа: http://www.gc.lviv.ua/week/30-99/30w-vld.htm. – Дата доступа: 12.08.1999.
[68] См. более подробно раздел 3.4.2. в кн.: Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика.– Мн.: Изд-во ЕГУ, 2004.

территориального деления Украины[69]. Однако даже через полтора года после этого срока, в августе 2005 г., по утверждению другого народного депутата Украины, В.Т.Коржа, организаторы подготовки реформы АТД в Украине все еще сталкивались с огромными трудностями. Судя по тому, что в этот период депутаты все еще ограничивались призывами типа: «…к проведению реформы надо привлечь авторитетных и известных в государстве личностей»[70], вряд ли в ближайшее время в Украине дело дойдет до реального пересмотра АТД. Тем не менее, необходимость внесения существенных изменений в территориальную организацию украинского государства признают многие политики и ученые.

Представляется, что отмеченный выше опыт (как позитивный, так и негативный), который успели приобрести и продолжают активно накапливать все европейские страны, может быть очень полезен для Беларуси и должен стать предметом постоянного внимания органов государственной власти, местного самоуправления, а также научно-исследовательских институтов и вузов республики, в особенности экономического, юридического и градостроительного профиля.

§ 2.5. Административно-территориальное деление Беларуси и проблемы его совершенствования

В соответствии с действующим законодательством административно-территориальное деление территории Республики Беларусь как унитарного государства представляет собой деление его территории на определенные части «в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь»[71].

Территория Республики Беларусь общей площадью 207,6 тысяч кв. км. административно разделена на шесть областей (Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую), которые, в свою очередь, включают 118 районов. Таким образом, в Беларуси сохраняются два уровня промежуточных регионов. В стране насчитывается 112 городов, 95 поселков городского типа, а также 1388 сельских Советов. Ряд крупных городов разделен на городские районы (например, в Минске их 9, а в Бресте и Гродно всего по 2). В среднем каждый сельсовет объединяет по 17 деревень и других сельских населенных пунктов, общее количество которых постоянно сокращается.

Численность постоянного населения страны в последнее десятилетие ушедшего столетия также снижалась, и во второй половине 2000 г. она оказалось ниже черты в 10 млн. человек (см. табл. 3). Средняя плотность населения – 47 человек на 1 кв. км.

Существующее областное деление Беларуси сложилось к началу 60-х гг. Следует отметить, что с 1944 г. в течение почти десяти послевоенных лет республика делилась на 12 областей, которые по своей территории, количеству населения и районов напоминали укрупненные округа 20-х гг. В январе 1954 г. пять областей (Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая) были ликвидированы, а в начале 1960 г. Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР упразднена Молодеченская область. За счет входивших в них районов были укрупнены оставшиеся шесть областей. К настоящему времени наиболее крупной, причем, как по численности населения, так и по площади, является Гомельская обл. В ней проживает более 1485 тыс. жителей, территория составляет

---

[69] Стебницкий, П. Как делить Украину? // Республиканская общественно-политическая газета [Электронный ресурс]. – 2002. – 23-29 сентября. – Режим доступа: http://www.snps.com.ua/gazeta/2002/26/26_delit.htm. – Дата доступа: 02.06.2004.

[70] Административно-территориальная реформа – это путь к стабильности страны на перспективу // Голос Украины. – 2005. – 5 августа.

[71] Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154–З // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998.– № 19. – Ст. 214: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.

40,4 тыс. кв. км. Меньше всего населения проживает в самой малой по территории Гродненской обл. (соответственно, 1123,5 тыс. человек и 25,1 тыс. кв. км).

В ходе последней наиболее крупной реформы административно-территориального деления БССР, проходившей в 50 – 60-х гг., неоднократно преобразовывалась сеть районов Беларуси. Первоначально (в 1956–1962 гг.) районы были подвергнуты существенному укрупнению, а их общее количество сократилось более чем в два раза и составило 77. Однако в начале 1965 г. число районов было доведено до 100, а еще через полтора года – до 117 единиц[72].

Таблица 3 Административно-территориальное деление Республики Беларусь*

Области	*Территория, тыс. кв. км*	*Численность постоянного населения, тыс. чел.*	*Районы*	*Города*	*Поселки городского типа*	*Сельские Советы*	*Сельские населенные пункты*
Брестская	32,8	1445,6	16	21	8	225	2178
Витебская	40,0	1294,7	21	19	24	200	6480
Гомельская	40,4	1485,1	21	18	17	275	2549
Гродненская	25,1	1123,5	17	14	18	187	4363
г. Минск	0,2	1780,7	–	1	–	–	–
Минская	40,0	1474,1	22	24	19	307	5212
Могилевская	29,1	1146,8	21	15	9	194	3081
Беларусь	**207,6**	**9750,5**	**118**	**112**	**95**	**1388**	**23863**

* на 1 января 2006 г.

Источник: составлено по данным: Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2006. – С. 26–27.

Реформа 1955–1966 гг. в основном была нацелена на поиск новой административной сетки, отвечавшей потребностям централизованного управления сельским хозяйством. При формировании каждого района учитывались: общая территория и ее конфигурация; природно-климатические особенности; размеры сельхозугодий и доля в них пашни; количество населения по категориям; число колхозов и совхозов и их экономическое состояние; наличие промышленных предприятий и их мощность; количество скота; уровень социально-бытового обслуживания и число соответствующих учреждений; протяженность железных, шоссейных и грунтовых дорог; количество сельсоветов и населенных пунктов; расположение административного центра[73].

Несмотря на специфику целей и задач этой реформы, следует признать, что по своим результатам (каждый третий район БССР был упразднен) она в целом соответствовала общей тенденции, наблюдавшейся в послевоенной Европе – сокращению общего количества и укрупнению низовых административных единиц.

Однако с конца 60-х гг. сеть районов Беларуси не претерпевала никаких изменений. Единственное исключение было допущено в 1989 г., когда в Могилевской области был образован новый, 118-й район – Дрибинский (с учетом необходимости решения задач минимизации последствий аварии на Чернобыльской АЭС). Тем не менее, стоит отметить, что состав и границы административно-территориальных единиц более низкого уровня менее статичны и подвергаются изменениям достаточно часто.

Современные районы отличаются по площади в пределах от 0,7 тысяч кв. км (Жабинковский) до 3,4 тысяч кв. км (Столинский), однако, примерно две трети из них имеют территорию в пределах от 1 до 2 тысяч кв. км. Минимальный средний размер районов (как

[72] Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2 т. / Ред. В.А. Круталевич и др.– Минск: Беларусь, 1985. – Т. 2. – С. 5–6.
[73] Там же, с. 7.

по площади, так и по численности населения) имеет Могилевская, максимальный – Брестская область.

В Беларуси сформировалась относительно равномерная и густая сеть населенных пунктов. Среднее расстояние между городами меньше 50 км, т.е. в радиусе часовой транспортной доступности. Среднее расстояние между сельскими населенными пунктами составляет около 3 км, что также облегчает связь между ними. В среднем на каждую тысячу кв. км площади страны приходится одно городское поселение (город или поселок городского типа) и 115 сельских. Такие условия в целом являются благоприятными для развития экономических, трудовых, культурно-бытовых, гостевых и родственных связей между людьми, для развития местных сообществ в целом[74].

В 1959 г., т.е. незадолго до формирования современного областного деления, в Беларуси было всего четыре города с численностью населения 100 тысяч и более человек, что, конечно же, в то время учитывалось при проведении реформы. В настоящее время на территории Беларуси расположено 14 таких городов «стотысячников», способных успешно выполнять функции региональных (промежуточных) центров, подобные тем, что имеются в большинстве европейских стран (Минск, Гомель, Могилев, Витебск, Гродно, Брест, Бобруйск, Барановичи, Борисов, Пинск, Орша, Мозырь, Новополоцк, Солигорск). В них проживает 48,6 % всего населения Беларуси или более двух третей городского. В столице страны Минске проживает около 1781 тыс. жителей, в областных центрах – от 301 до 492 тыс. человек[75].

Городское население составляет 72,4 % общей численности населения Беларуси. Однако по регионам страны значения этого показателя отличаются. В западных областях удельный вес населения, проживающего в городах и поселках городского типа, несколько ниже (в Брестской обл. – 63,3 %, в Гродненской обл. – 66,3 %). Это обусловлено специализацией экономики регионов Беларуси, на формирование которой оказали влияние как природно-климатические и исторические факторы, так и политика размещения производительных сил, проводившаяся на территории Польши до Второй мировой войны и в послевоенной централизованно планируемой экономике СССР. В результате совокупного воздействия этих факторов в настоящее время Брестская и Гродненская области до сих пор продолжают сохранять более ярко выраженную аграрную ориентацию.

Отсутствие на протяжении многих десятилетий принципиальных изменений в административно-территориальном устройстве Беларуси не может рассматриваться как свидетельство его оптимальности. Однако сама постановка вопроса о его реформировании далеко не нова. Административное членение территории республики критиковалось и в прошлом как не обеспечивающее условия для функционирования централизованно планируемой экономики. Так, А.Г. Лис еще в 1972 г. на основе результатов глубокого регионального анализа сделал вывод: «Областное административно-территориальное устройство БССР экономически более приспособлено к сельскохозяйственным, чем общеэкономическим задачам»[76].

В известном справочнике «*Административно-территориальное устройство БССР*», изданном еще в 1987 г., был обоснован актуальный и в наше время вывод: существенный недостаток областного деления Беларуси состоит в том, что восточные районы Гродненской области расположены слишком далеко от областного центра и в большей степени находятся в зоне влияния г. Минска[77]. К этому следует также добавить, что четыре из шести областных центров расположены на периферии соответствующих областей.

В целом ряде научных и проектных разработок, выполненных в разные периоды времени, начиная с 70-х гг., в Научно-исследовательском экономическом институте

---

[74] Манак, Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. – Минск: Універсітэцкае, 1992. – С. 111.
[75] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2006. – С. 111.
[76] Лис, А.Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии. – М.: Мысль, 1972. – С. 254.
[77] Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2 т. / Ред. В.А. Круталевич и др.– Минск: Беларусь, 1985. – Т. 2. – С. 5.

Минэкономики Республики Беларусь (НИЭИ, бывшем НИИЭМП при Госплане БССР), БелНИИПградостроительства, других организациях, были обоснованы рекомендации по социально-экономическому районированию, которые предлагалось высшим государственным органам республики использовать в качестве основы для реформирования ее административно-территориального деления.

Так, специалисты НИЭИ еще при подготовке первых схем развития и размещения производительных сил БССР отмечали большую условность областных границ и обосновывали новую схему деления территории республики на ***18–19 экономических подрайонов***[78].

В *Генеральной схеме комплексной территориальной организации БССР* (ГСКТО БССР), разработанной БелНИИПградостроительства в 1987 г., были сформулированы более радикальные рекомендации: поэтапно реформировать всю существующую систему административно-территориального деления. На наш взгляд, эта схема, несмотря на то, что она разрабатывалась для условий централизованно планируемой экономики, до сих пор является образцом документа, содержащим комплексную и наиболее детальную оценку градостроительных, физико- и социально-географических, экологических, коммуникационных (несколько в меньшей степени – экономических) и некоторых других факторов, определявших на тот период времени территориальную организацию Беларуси, а также анализ имеющихся предпосылок для реформирования АТД БССР.

В указанной схеме предлагалось на первом этапе при сохранении существующих областей и районов сократить общее количество низовых территориальных единиц (прежде всего сельсоветов) с 1715 до 388 местных систем. На втором – сформировать вместо областей и районов ***20 новых территориальных комплексов*** (см. рис. 5). На третьем – преобразовать комплексы в органы самоуправления, образуемые ассоциациями или советами представителей местных территориальных систем[79].

Следует отметить, что вышеуказанные предложения в свое время были достаточно прогрессивными, имели много сторонников и получили высокую оценку ученых и специалистов, причем, не только в республике, но и за рубежом. Однако они не были реализованы по нескольким причинам, многие из которых, на наш взгляд, не устранены и по сей день.

Во-первых, в централизованно планируемой экономике БССР четко срабатывал широко известный (к слову, до сих пор сохранившийся) механизм отторжения результатов научных исследований от экономической практики. Нет необходимости доказывать, что в условиях закрытого общества, существования жесткого режима секретности, абсолютное большинство населения Беларуси даже не догадывалось о том, что в республике имеются значительные научные и проектные разработки, а также обоснованные предложения по совершенствованию АТД.

Во-вторых, большинство специалистов предлагало упростить административно-территориальное деление Беларуси за счет сокращения количества территориальных единиц и (или) уровней управления. А это уже было связано не с абстрактными общегосударственными интересами, а с вполне конкретными личными и групповыми, поскольку каждая область, район либо другая территориальная единица из числа тех, которые намечалось упразднить, – это в недавнем прошлом местный комитет коммунистической партии, Совет народных депутатов с его исполкомом и другие государственные учреждения. Предлагаемое сокращение затронуло бы многих людей, обладавших в то время реальной властью. В связи с этим необходимо было политическое решение на самом высоком республиканском уровне, которое так и не было принято.

---

[78] Богданович, А.В. Вопросы экономического районирования Белорусской ССР // Региональные проблемы экономического и социального развития Белорусской ССР / НИИЭМП при Госплане БССР. – Минск: НИИЭМП при Госплане БССР, 1982. – С. 9.

[79] Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Институт экономики АН БССР; под ред. В.С. Фатеева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – С.222–225.

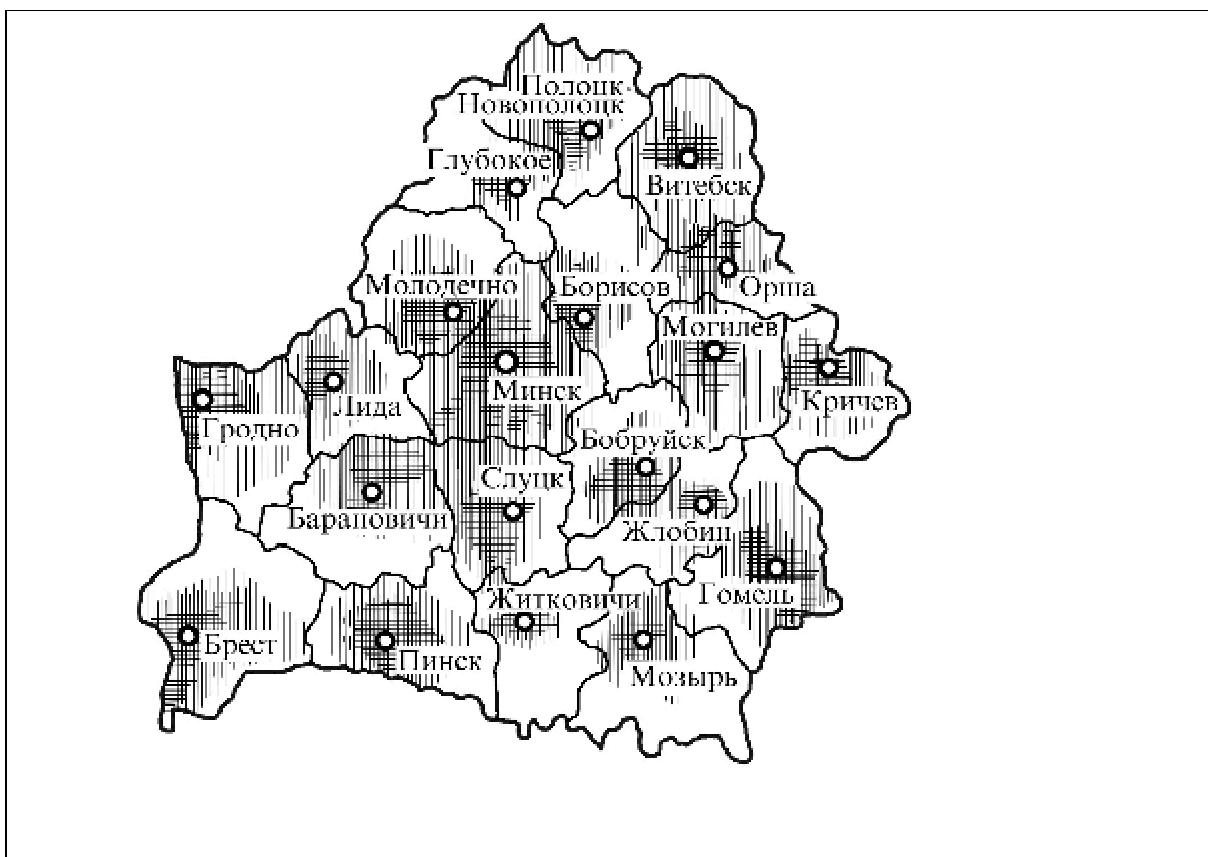


Рисунок 5 Территориальные комплексы, предложенные в ГСКТО БССР, и зоны влияния их центров

Примечание – Источник: Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Институт экономики АН БССР; под ред. В.С. Фатеева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – С. 208.

В-третьих, до распада СССР идея ликвидации областей и создания округов или территориальных комплексов, с которой выступал ряд республиканских НИИ и отдельных специалистов, нуждалась в одобрении на союзном уровне. Формально вопросы административно-территориального устройства находились в компетенции органов власти союзной республики, однако, содержащиеся в ГСКТО БССР предложения предусматривали значительную децентрализацию управления и расширение границ автономии самоуправления, а это уже вопрос политический. По этой причине реализация данной идеи потребовала бы внесения существенных изменений не только в законодательство БССР, но и в союзное. Инициатива Беларуси о внесении таких изменений могла бы создать прецедент для других союзных республик и, скорее всего, она была бы расценена (а возможно, так оно и было) как попытка ослабления единого народнохозяйственного комплекса СССР.

По мнению автора этого раздела, существовали и другие причины, сделавшие в те годы невозможным преобразование административно-территориального устройства республики. Так, авария на Чернобыльской АЭС потребовала внесения существенных изменений в имеющиеся разработки, следовательно, какого-то достаточно продолжительного времени, которого в условиях быстрого укрепления в Союзе ССР дезинтеграционных тенденций у разработчиков ГСКТО БССР просто не было.

Нельзя не признать, что многие из отмеченных выше документов при всей их ценности имели и недостатки: в одних из них хорошо были проработаны градостроительные и экологические вопросы, однако экономическое обоснование было очень поверхностным; в

других, наоборот, акцент делался главным образом на экономическое районирование, что для проведения крупной административной реформы явно недостаточно.

Практически ни в одной из разработок не был учтен исторический аспект административно-территориального устройства Беларуси, а также не было дано ответа на вопрос о том, какова все же роль местных сообществ в проведении реформы АТД. Предложения разработчиков носили ведомственный характер и, как уже было отмечено, значительная часть документов готовилась под различными грифами секретности, поэтому не могли стать предметом широкого, всестороннего обсуждения.

Кроме того, предлагаемые преобразования в административно-территориальном устройстве слабо увязывались либо вообще не предусматривали реформирование финансово-бюджетной системы с целью укрепления финансовой самостоятельности местных органов власти, а также с перераспределением функций между республиканскими и местными органами, между Советами и их исполкомами, с изменениями в организационных структурах территориального управления.

После обретения Беларусью государственного суверенитета проблемы совершенствования ее административно-территориального деления также не раз становились предметом широкой дискуссии. Некоторые авторы прямо призывали использовать уже выполненные в прежние годы разработки. Например, С. Польский и К. Красовский предлагали приступить к реализации положений, сформулированных в отмеченной выше ГСКТО БССР[80]. Предложения, изложенные в указанной схеме, также в основном были поддержаны Б.А. Манак, которая в одной из своих книг отметила, что дальнейшее формирование территориальных систем расселения в Беларуси сдерживается тем, что их границы не совпадают с административно-территориальными[81].

Специалисты НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь в последние годы не раз возвращались к ранее обоснованным ими идеям формирования экономических подрайонов и других подобных территориальных образований. Однако их предложения не были простой копией выдвинутых ранее, в них периодически вносились некоторые изменения и уточнения.

Так, А.В. Богданович и И.М. Удовенко в одной из своих совместных статей высказали мнение о том, что в условиях рыночной экономики области окажутся лишним звеном, необходимо перейти к двухступенчатой системе административно-территориального деления, первичный уровень которой образуют города, поселки городского типа, укрупненные сельские Советы (общины), а второй – группы нынешних районов (округа), центрами которых являются большие и средние города. По мнению указанных авторов, в Беларуси целесообразно формирование ***18–19 округов*** со следующими ориентировочными параметрами: время транспортной доступности центра в пределах 1,5–2 часов, радиус зоны тяготения 80–100 км, площадь 7–15 тысяч кв. км, численность населения 200–900 тысяч человек (кроме г. Минска). От реализация этих предложений ожидалось сократить количество административно-территориальных единиц управления с 1770 до 500 и создать предпосылки для оптимального взаимоувязанного функционирования внутриреспубликанских регионов всех уровней в условиях рыночной экономики[82].

В одной из своих более поздних публикаций А.В. Богданович несколько изменил отмеченную выше модель переустройства АТД страны, которая в 1998 г. уже выглядела так: «Первичный уровень государственного регионального управления – это города и поселки городского типа с прилегающими к ним территориями, укрупненные сельские Советы. За этими административно-территориальными единицами, общее количество которых согласно проектным проработкам должно составить – 400–450, необходимо сохранить наименование района. Второй уровень территориального управления – разукрупненные области, центрами

[80] Польскі С., Красоўскі, К. Чаму б не мястэчкі і не грамады! // Народная газета. – 1992. – 5 лютага.
[81] Манак, Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. – Минск: Універсітэцкае, 1992. – С. 131.
[82] Богданович, А.В., Удовенко, И.М. Новая модель управления: от трех к двум звеньям // Беларуская думка. – 1991. – № II. – С. 36, 38.

которых будут большие и средние города. Таких областей (округов) в Беларуси должно быть ***18–20***»[83].

К. Надудик высказывался за упразднение областей, обосновывая переход к трехступенчатой системе (с учетом общенационального уровня): волость – воеводство – республика. Он предлагал создать ***20 воеводств***, в каждом из которых будет ***20–30 волостей***[84].

Как уже отмечалось, идея упразднения областей и в целом необходимости реформы административно-территориального деления имела не только сторонников, но и противников. Так, А. Злотников подверг серьезной критике предложения К. Надудика, отметив, что они, по сути, позаимствованы из старых разработок БелНИИПградостроительства с использованием белорусской терминологии и обратил внимание на опыт неудачных административно-территориальных преобразований, имевших место в Беларуси в 50–60-е гг.[85]. А.Злотников считает: «... возрождаемая сегодня концепция административного передела, во-первых, не имеет обстоятельного экономического обоснования, а носит скорее декларативно политический характер; во-вторых, противоречит тенденциям концентрации местных территориальных сообществ; в-третьих, в отношении конкретной (постчернобыльской) ситуации ослабит возможности решения проблем смягчения последствий катастрофы на ЧАЭС; в-четвертых, порождает значительные диспропорции территориального плана и распределения численности населения; в-пятых, грозит упадком и застоем в развитии еще 11 городских поселений области; в-шестых, всякая нестабильность (а переустройство к этому ведет) на руку мафиозным амбициям; и в-седьмых, носит разрушительный, а не созидательный характер...», – и далее как вывод, – «в сложившейся на Беларуси обстановке необходимых условий для административного переустройства... нет»[86].

С первым доводом А. Злотникова можно в целом согласиться. Действительно, выполненные в прошлые годы разработки БелНИИПградостроительства и других НИИ, как уже отмечалось выше, имеют недостаточное экономическое обоснование. Во многих появившихся в 1990-е гг. публикациях авторов, никогда не занимавшихся профессионально вопросами совершенствования административно-территориального устройства, отчетливо просматривается декларативность утверждений, псевдореволюционное стремление решить все проблемы республики одним средством и сразу. Поэтому, при проведении реформ АТД, отнюдь не лишним будет руководствоваться принципом, перефразировав известную пословицу: «Семь раз отмерь, один раз передели».

Тем не менее, представляется, что остальные выводы А. Злотникова не имеют достаточно убедительных обоснований. Результаты анализа реформ в ряде стран, проведенные в предыдущих разделах, свидетельствуют о том, что идея дальнейшего сокращения количества низовых административных единиц не противоречит, а наоборот, находится в русле имевшей место в послевоенной Европе тенденции.

Не приводится также достаточно весомых аргументов, чтобы утверждать, что административное переустройство в сложившейся в Беларуси обстановке будет иметь разрушительный характер. Тот же зарубежный опыт, в том числе и в ближнем зарубежье, показывает, что именно в сложной обстановке (послевоенное время, периоды кризисов, системных государственных преобразований) многие страны идут на такие реформы. Более того, сами реформы рассматриваются как средство выхода не только из экономического, но и политического кризиса, как форма нахождения политического компромисса в обществе, т.е. имеют созидательный характер.

Следуя логике А. Злотникова, можно оказаться недалеко от предположения, что авторы осуществленных в последние годы административно-территориальных реформ в

[83] Беларусь: государство, управление, человек: Национальный отчет о человеческом развитии '98 / UNDP. – Минск: UNDP, 1998. – С. 96.
[84] Надудик, М. Звено, ставшее лишним // Беларуская думка. – 1993.– №2. – С. 17.
[85] Злотников, А. От перестройки к переустройству // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 27.
[86] Там же, с. 29.

Литве, Польше, других странах преследовали разрушительные цели при разработке своих концепций административных территориальных преобразований. Разумеется, при этом разрушались старые стереотипы, догмы, шаблоны, но стратегические задачи были, безусловно, созидательными.

Более осторожно и взвешенно высказал свои сомнения А. Высоцкий, который вполне справедливо отметил: «Следует избавляться от иллюзий, что переход от областей к более мелким округам с центрами-городами развяжет последним руки и принесет сплошные экономические выгоды»[87]. Как бы продолжая эту мысль, другой автор – Е. Брытиков – поставил вопрос о гарантиях того, что после административно-территориальных изменений количество аппарата управления не «догонит» существующую, и мы не получим 18–20 областей вместо шести[88].

Представляется, что эти сомнения не напрасны, учитывая опыт прежних преобразований в государственном управлении республики, имевшем место в последнее десятилетие, а также литовский и молдавский примеры реформирования АТД. Но вряд ли стоит опасаться как такового роста аппарата управления в новых областях, если, конечно, дело не ограничится чисто механическим дроблением старых, без перераспределения полномочий, финансовых и трудовых ресурсов вниз по территориальным уровням. В том случае, если будут осуществлены деконцентрация с последующим переходом к делегированию и деволюции управления, неизбежно произойдет не только правовое, финансовое, но и кадровое укрепление местного самоуправления, причем *не только качественное, но и количественное*.

Однако при вполне возможном сценарии, когда все эти процессы будут сопровождаться ощутимым ростом численности государственного аппарата на республиканском уровне, несомненно, придется констатировать неудачу или (в лучшем случае) низкую эффективность осуществляемых административных преобразований.

Тем не менее, уже сам факт проведения в первые годы после обретения Республикой Беларусь государственного суверенитета на страницах самых разных печатных изданий подобных дискуссий по проблемам преобразования административно-территориального устройства молодого государства свидетельствовал об актуальности этих вопросов, и одновременно эти дискуссии стали своеобразной преградой для принятия скоропалительных политических решений. В то же время официальные лица, представлявшие высшие государственные органы Беларуси в начале 1990-х гг. (когда, собственно, и обсуждались многие из рассмотренных выше предложений), занимали откровенно выжидательную позицию, периодически откладывая совершенствование АТД на неопределенную перспективу. Для обоснования такой позиции использовался аргумент о несвоевременности и вредности административно-территориальной реформы в условиях экономического кризиса.

Аналогичную позицию, очевидно, занимали и белорусские законодатели, поэтому длительное время административно-территориальное устройство нового независимого государства продолжало регулироваться нормативным правовым актом, принятым еще в советский период. Лишь в апреле 1998 г. в республике был принят Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь»[89]. Содержание статей этого акта, а также время его появления нельзя оценить однозначно.

[87] Высоцкий, А. Уснем в сельсовете, проснемся в повете? // Рэспубліка. – 1992. – 30 верасня.
[88] Брыцікаў, Я. Сем разоў адмераць // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 20.
[89] См.: Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154–3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 19. – Ст. 214; О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь»: Закон Респ. Беларусь от 23 ноября 2005 г. № 62-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 188, 2/1159.

С одной стороны, нет оснований оспаривать важность самого факта принятия указанного Закона, поскольку до этого вопросы административно-территориального устройства в Беларуси регламентировались Указом Президиума Верховного Совета БССР, принятым еще в январе 1983 г. (СЗ БССР, 1983 г., № 3, ст. 61), т.е. законодательство в этой области безнадежно устарело и требовало пересмотра в связи с коренными изменениями в государстве.

С другой стороны, в соответствии с Законом «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь», принятым 15 марта 1994 г.[90], законы, на которые сделаны ссылки в Конституции Республики Беларусь, необходимо было принять в течение двух лет после ее вступления в силу. Поскольку статья 9 Основного Закона 1994 г. предусматривает, что административно-территориальное деление государства определяется законом, то последний должен был вступить в силу не позже, чем в марте 1996 г.

Следует отметить, что один из первых вариантов проекта Закона об административно-территориальном делении был подготовлен своевременно (еще в апреле 1995 г.) и обсуждался, дорабатывался в Министерстве юстиции с участием широкого круга ученых и специалистов (в том числе и автора этой книги). Как правовая основа для закрепления сложившегося к тому времени административно-территориального деления страны этот документ, призванный заменить старый Указ Президиума Верховного Совета БССР был вполне приемлем. Однако в нарушение сроков, установленных Законом «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь», потребовалось еще два года доработок для принятия нового Закона, мало отличающегося по своему содержанию от указанного выше проекта и не предусматривающего каких-либо радикальных изменений в сложившемся административно-территориальном делении страны. Представляется, что Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» уже в 1998 г., т.е. сразу же после его принятия, стал определенным тормозом при продолжении реформ в области местного самоуправления.

Впрочем, как показали итоги работы состоявшегося 29 сентября 2000 г. Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь[91], и через два с половиной года у депутатского корпуса республики не было ясного видения ответов на вопросы о том, каковы должны быть перспективы развития системы местного самоуправления в стране, а также его взаимоотношений с государственным управлением. Съезд Советов лишь признал необходимым разработать Концепцию реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, а без такой «общенациональной платформы» нет смысла инициировать и реформу АТД.

Как убедительно свидетельствует опыт многих других европейских стран, без четких политических решений по этим вопросам реформирование АТД часто приобретает вид половинчатых, противоречивых преобразований территориальной организации государства, а иногда и просто обречено на неудачу.

Следует отметить, что в последние пять-семь лет проблемы реформирования АТД Беларуси все же не остаются без внимания специалистов, несмотря на то, что все дискуссии по данному вопросу, как и в России, пока представляют собой лишь «пробу пера» или «разведку боем».

Среди наиболее интересных научных работ последних лет по вопросам теоретического и методического обоснования возможных вариантов усовершенствования существующего АТД Беларуси, на наш взгляд, следует отметить публикации Г.В. Радиевского, доцента Могилевского государственного университета им. А.А. Кулешова,

---

[90] О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 145.

[91] Декларация Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября; Резолюция Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября.

изданные в 2002–2005 гг.92. В них предлагается вариант социо-эколого-экономического районирования (СЭЭР) Республики Беларусь с выделением 15 регионов, выполненный этим автором на основе использования собственной методики расчетов индекса экологической сбалансированности социально-экономического и природно-ресурсного потенциала территории методом узлового районирования.

Кроме того, Г.В. Радиевский предлагает еще один вариант схемы – планировочного районирования с выделением 16 регионов (см. рис. 6). При наложении на карту с сеткой существующего административно-территориального деления Беларуси двух схем (СЭЭР и планировочного районирования) наглядно показывается, в каких частях страны АТД нуждается в уточнении. По мнению автора этого метода, на его основе «возможно достаточно постепенное и безболезненное трансформирование устаревшего АТД страны и создание планировочных структур, способных обеспечить переход всех регионов Беларуси к устойчивому развитию»[93].



Рисунок 6 Планировочное районирование Республики Беларусь (по Г.В. Радиевскому, 2005 г.)

Примечание – Источник: Радиевский Г.В. Планировочное районирование Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 4. – С. 8.

Разумеется, метод Г.В. Радиевского не универсален, поскольку он лишь предлагает достаточно убедительную, но всего лишь одну из многих возможных схем (вариантов) изменения АТД. При этом возникает ряд вопросов по учету все той же социальной составляющей, а также культурно-исторических факторов. Например, а как же быть с желанием или нежеланием региональных и местных сообществ «вписываться» в новые границы административно-территориальных единиц? Как учесть мнение населения при построении СЭЭР? Как быть в тех случаях, когда новая граница, рассчитанная по данной

[92] См., например: Радиевский Г.В. Планировочное районирование Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 4. – С. 4–10.
[93] Там же, с. 9.

методике, разделит территории, имеющие внутренние различия по учтенным социальным, экономическим, экологическим и другим показателям, но не утратила общность исторических традиций, культурных и иных ценностей, накопленных совместно проживающим на ней населением на протяжении веков? И другие вопросы.

Тем не менее, предложенный подход в целом, на наш взгляд, заслуживает внимания и имеет перспективы для использования при обосновании и сравнительном анализе различных вариантов АТД в комбинации с другими инструментами, в частности, из арсенала социологии, региональной экономики, политологии, этнографии и других научных направлений.

Попытка обоснования новых вариантов изменения АТД Беларуси была также предпринята в 2003 г. в рамках подготовки по поручению Президента Республики Беларусь от 18.11.2002 № 16/541-54 Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Для разработки этого документа была сформирована рабочая группа при Институте экономики НАН Беларуси, в состав которой вошли ученые, депутаты Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, государственные служащие из Администрации Президента, Конституционного суда и Центризберкома Республики Беларусь, представители местных органов управления и самоуправления, а также неправительственных организаций (руководитель рабочей группы – М.В. Мясникович, заместитель – П.Г.Никитенко).

В первой редакции Концепции было предложено два варианта перехода от трехзвенной к двухзвенной системе территориального управления с упразднением уровня сельских Советов[94]. В первом варианте предусматривалось вместо нынешних 6 областей и города республиканского подчинения Минска сформировать 15 областей (округов), средний радиус доступности административных центров которых составлял бы 54–80 км. В качестве базовых административно-территориальных единиц предлагалось выделить 250–270 районов (общин, волостей) с радиусом доступности от центра от 14 до 17,5 км.

Второй вариант реформы, который также предусматривал два уровня – региональный (область) и местный (район), состоял лишь в корректировке границ современных административно-территориальных единиц. В соответствии с этим вариантом в результате реформы количество районов должно было составить от 90 до 119, а количество единиц областного уровня – 6 (предлагалось центральную Минскую область объединить с городом Минском).

На наш взгляд, первый вариант реформы АТД, предложенный указанной рабочей группой, в качестве рабочей идеи или эскиза реформы вполне заслуживал внимания и дальнейшей проработки с соответствующим обоснованием и детализацией.

Второй вариант, который практически не несет существенных изменений на областном и районном уровне, но при полном упразднении низовых единиц – сельских Советов, представляется абсолютно нежизнеспособным, поскольку он ведет к еще большему уровню централизации управления, не виданному даже в советское время. Можно с уверенностью сказать, что в том маловероятном случае, если бы этот вариант был реализован, местное самоуправление в Беларуси полностью бы исчезло.

Органы государственной власти и управления также не много выиграли бы при этом варианте реформы АТД: оперативность их деятельности, скорее всего, могла бы повыситься (меньшим количеством объектов управления всегда легче управлять), однако, функции, выполняемые этими органами, в еще большей степени оказались бы сконцентрированы на реализации общегосударственных интересов, а не интересов региональных и местных сообществ, потребностей конкретных граждан.

Обращаясь снова к зарубежному опыту, следует отметить, что такого радикального сокращения низовых административно-территориальных единиц – до 90–119

[94] Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. – Минск, 2003. – С. 6–7, 23–24.

муниципальных образований не было ни в одной европейской стране, соизмеримой с Беларусью по территории и/или численности населения.

В последующих редакциях указанного документа, разработанных в ноябре 2003 – феврале 2004 г., указанные два варианта были исключены полностью и заменены одним, но значительно более общим методологическим подходом к реформированию административно-территориального деления Беларуси. В них были очерчены основные ориентиры преобразования АТД в более широком контексте реформирования всей системы местного управления и самоуправления и подтверждена приверженность членов рабочей группы идее перехода от трехзвенной к двухзвенной системе территориального управления, а также нахождению оптимальных размеров административно-территориальных единиц, которые позволяют более эффективно реализовать принципы и функции местного управления и самоуправления, закрепленные за соответствующими уровнями.

Однако более детальный анализ этой и других концепций, разработанных в последние годы в республике по поручению государственных органов, а также по инициативе различных научных организаций и отдельных специалистов будет выполнен позже в специальном разделе этой книги.

Таким образом, завершая обзор позиций и оценок по проблемам административно-территориального устройства Республики Беларусь, опубликованных как отдельными специалистами, так и крупными исследовательскими коллективами и рабочими группами, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, несмотря на отсутствие единства взглядов, что само по себе является нормальным для дискуссии по столь сложному вопросу, за изменение АТД Беларуси все же высказывается большинство специалистов, длительное время профессионально занимающихся изучением и практическим решением вопросов государственного управления, региональной экономики и управления, муниципального права, а также градостроительства.

Во-вторых, большинство предложений сводится к сокращению уровней (звенности) в территориальной организации государства.

В-третьих, не вызывает сомнений, целевая ориентация совершенствования АТД страны – обеспечить укрепление как государства, так и местного самоуправления, содействовать гармонизации интересов различных сообществ.

В-четвертых, большинство специалистов высказывается за разукрупнение существующих областей. Однако, если предложения по совершенствованию промежуточного (регионального) уровня АТД, опубликованные в 1980–90-х гг., сводятся к формированию 18–20 регионов (новых областей, округов и т.п.), то в последние годы оценки несколько изменились. Чаще всего эксперты рекомендуют выделить 15–16 регионов.

В-пятых, по вопросу о целесообразности существования второго регионального уровня (административных районов), а также сельских Советов мнения авторов предложений сходятся только в одном: Беларуси, с учетом размеров ее территории, численности населения и типа системы расселения, нецелесообразно содержать ни второй региональный уровень, ни слабые с точки зрения экономического потенциала, людских и финансовых ресурсов и требующие постоянной поддержки сельсоветы.

В то же время варианты решения этого вопроса предлагаются разные. Одна позиция заключается в том, чтобы ликвидировать сельсоветы и одновременно разукрупнить административные районы, сформировав на их месте сильные с экономической и финансовой точек зрения самоуправляемые единицы. Второй подход состоит в том, что сельсоветы необходимо сохранить, предварительно укрупнив и передав им часть полномочий административных районов.

Таблица 4 Административно-территориальное деление и органы местного и регионального самоуправления в разных странах

Страна / *Уровни*	*США*	*Великобритания*	*Канада*	*ФРГ*	*Франция*	*Италия*	*Дания, Швеция*	*Нидерланды*	*Греция*
Первый уровень (муниципальный)	Различные категории муниципалитетов	Районы и города	Различные категории муниципалитетов	Общины городские и сельские	Коммуны	Коммуны	Коммуны	Общины	Демы и общины
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления		ü		ü	ü	ü	ü	ü	ü
- главе муниципалитета делегирована часть функций государственной власти				ü	ü	ü	ü	ü	ü
Второй уровень (включает несколько муниципалитетов)	Графство (в некоторых штатах), специальные округа		Графство (в некоторых провинциях), специальные округа	Район, город со статусом района	Департамент	Провинция, город со статусом провинции	Графство, город со статусом графства	Провинция	Ном
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления				ü	ü	ü	ü	ü	ü
- главе органа самоуправления делегированы функции государственного управления				ü				ü	

- государственное управление на территории объединено в руках правительственного чиновника					ü	ü	ü		ü
Третий уровень (объединяет несколько территориальных единиц второго уровня)	Штат (субъект федерации)		Провинция (субъект федерации)	Земля (субъект федерации), город со статусом земли	Регион	Ординарные и специальные регионы			
- совпадает по территории с соответствующей единицей государственного управления			ü	ü	ü	ü			
- главе органа самоуправления делегированы функции государственного управления			ü	ü		ü			
- государственное управление на территории объединено в руках правительственного чиновника			ü		ü	ü			

Территориальные единицы государственного управления, не совпадающие с территорией местных (региональных) самоуправляющихся сообществ	По ведомствам, независимая многоуровневость	По ведомствам. По странам (Англия, Шотландия, Уэльс, Сев. Ирландия)	По ведомствам, независимая многоуровневость	Между землей и районом (управленческий округ)	Между департаментом и коммуной (округ)				Периферия (охватывает территорию нескольких номов), округ (между номом и демом)
Самоорганизация населения ниже первого уровня, без статуса самоуправления	Многочисленные формы	Общины, городские районы, приходы	Городские районы, общины, приходы	Городские районы	Городские районы	Городские районы	Городские районы, общины	Городские районы	Городские районы, кварталы
Правовые отношения между органами самоуправления разных уровней	Законы штата обязательны для других уровней		Законы провинции обязательны для других уровней	Законы земли обязательны для других уровней	Взаимонезависимость и равноправие территориальных сообществ всех уровней	Законы региона обязательны для других уровней	Постановления органов власти графств обязательны для общин в сфере совместных компетенций	Постановления провинциальных органов власти обязательны для общин в сфере совместных компетенций	Взаимонезависимость и равноправие территориальных сообществ всех уровней
Формы контроля за деятельностью органов самоуправления со стороны государства	Судебный	Судебный	Судебный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный	Судебный и административный

Примечание – Источник: Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.

Нетрудно заметить, что оба варианта, отличаются лишь по форме, а по существу сводятся к ликвидации двух нижних уровней АТД и созданию на их месте одного, который, с одной стороны, будет ближе к населению, чем районы (как чисто географически, так и с точки зрения развития самоуправления), а с другой стороны, будет обладать более мощным потенциалом, достаточным, чтобы при минимальной поддержке со стороны государства самостоятельно обеспечивать устойчивое развитие местных сообществ. Количество единиц на этом новом низовом самоуправляемом уровне (укрупненные сельские Советы, общины и т.п. – название здесь не столь важно), по различным оценкам, может колебаться в пределах от 250 до 500 единиц.

Таким образом, пространственная или территориальная организация государства не является неким застывшим образованием. Ее формирование и совершенствование представляет собой процесс, который охватывает всю историю существования любого государства (от его возникновения и до исчезновения с политической карты мира). Этот процесс в одних странах протекает более динамично, в других менее интенсивно, на протяжении большей части существования государства – эволюционным путем, в отдельные периоды, чаще во время крупных военных, политических и экономических кризисов – посредством радикальных реформ. Он проявляется не только в периодическом уточнении границ, размеров, количества и иерархии административно-территориальных единиц, как уже было отмечено выше, но и в перераспределении функций и изменении организационных структур управления, в постоянном поиске новых форм и средств обеспечения взаимодействия как по вертикали (между национальными или федеральными органами и региональными, местными), так и по горизонтали (между органами власти и управления одного уровня).

§ 2.6. Изменения АТД в западноевропейских странах в контексте реформ местного и регионального самоуправления

Анализ практики проведения реформ местного и регионального самоуправления после Второй мировой войны в западноевропейских странах позволяет сделать вывод о том, что процесс внесения существенных изменений в пространственную или территориальную организацию государства по существу включает в себя не один, а несколько типов взаимосвязанных и взаимообусловленных реформ, в числе которых преобразования АТД занимают очень важное, но далеко не всегда приоритетное место. Это связано с тем, что система АТД более консервативна, чем другие элементы государственного механизма[95].

Попытки классификации этих реформ делали многие специалисты. Так, исследователи из Дании выделяют следующие виды или типы муниципальных реформ: *связанные с изменением границ муниципалитетов, административные, финансовые и направленные на перераспределение ответственности и задач муниципальных органов*. Ф. Келберг из университета города Осло (Норвегия) дает несколько иную классификацию, которая использована в одной из публикаций, подготовленной под эгидой Совета Европы (СЕ). Он выделяет четыре типа реформ: 1) *структурные*, 2) *функциональные*, 3) *организационные*, 4) *направленные на изменения в процессе принятия решений*[96]. Остановимся более подробно на характеристике последней типологии.

Структурные реформы связаны с организацией взаимоотношений между различными административными уровнями. Во многих других зарубежных публикациях

---

[95] Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 429.

[96] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 99, 101, 192–193.

этот тип реформ иногда отождествляется с ***административными реформами*** или же с ***реформами административно-территориального устройства государств***. Последние могут осуществляться несколькими способами: с помощью принудительного слияния территориальных единиц, путем создания экономических, финансовых, административных условий, соответствующей избирательной системы, побуждающих к добровольному объединению или делению территориальных сообществ или посредством прямой или косвенной активизации сотрудничества между органами власти этих сообществ.

Структурные реформы не ограничиваются низовым, т.е. собственно местным, локальным уровнем (коммунами, муниципалитетами и т.п.), но могут предусматривать выделение, упразднение или изменение числа промежуточных, региональных звеньев, находящихся между национальным и локальным уровнями. Во второй половине XX – начале XXI вв. достаточно радикальные преобразования в административно-территориальном делении были осуществлены практически во всех странах-членах СЕ.

Функциональные реформы. Уже по названию можно определить, что этот тип преобразований связан с перераспределением функций, прав и обязанностей между центральными, региональными и местными органами власти. Обычно они осуществляются в форме разработки и принятия нормативных актов, закрепляющих за каждым уровнем тот или иной набор функций или общественных услуг.

Однако для того, чтобы все эти функции реально выполнялись, совершенно недостаточно иметь хорошую правовую основу, необходима также надежная финансовая база (система налогов и сборов, других источников доходов органов власти каждого из уровней, система финансового выравнивания, как по вертикали, так и по горизонтали и т.д.). Поэтому ***финансовые реформы*** являются важной составной частью или подвидом функциональных преобразований, а иногда выделяются в самостоятельный тип реформ.

Организационные реформы. Если структурные преобразования главным образом направлены на установление взаимосвязей между национальными, промежуточным (мезо- или региональным) и локальным уровнями власти, то организационные реформы связаны с совершенствованием внутренней организации низового, местного и/или регионального звена: упорядочением структуры и взаимоотношений между политическими и административными органами (пользуясь отечественной терминологией, – представительными и исполнительно-распорядительными органами), а также между ними и общественностью, т.е. гражданами, проживающими на территории данной территориальной единицы, негосударственными организациями, бизнесом. Структурная реформа может предшествовать, осуществляться параллельно либо следовать за функциональными преобразованиями: это зависит от условий в конкретных странах. Так, если в ФРГ проведенные землями в 60-х – 70-х гг. реформы административного деления обусловили необходимость осуществления функциональных изменений, то в Австрии наблюдался обратный порядок следования.

Эта же особенность характерна для еще одного типа реформ: ***в области принятия решений***. Они направлены на изменение механизма управления на местном и/или региональном уровне, на совершенствование планирования деятельности локальных органов (как физического или градостроительного, так и экономического), формирования местного бюджета, порядка контроля выполнения решений, подготовки и расстановки кадров (служащих местной администрации) и других функций. В этой сфере общественный или публичный сектор в последние десятилетия все чаще использует опыт внутрифирменного менеджмента.

Обзор опыта реформирования местного самоуправления в странах Западной Европы свидетельствует о многообразии подходов к осуществлению преобразований. Одни из них были уникальными, другие использовались несколькими странами, третьи наблюдались в абсолютном большинстве стран, что позволяет сделать вывод о наличии некоторых общих тенденций.

Так, Ф. Зехетнер из университета г. Линца (Австрия) отмечает существование ряда идентичных причин, побудивших государства послевоенной Европы во второй половине прошлого века к совершенствованию своей территориальной организации. Одна из них состоит в необходимости ликвидации оторванности местных сообществ друг от друга[97]. Существование в прошлом большого количества низовых административно-территориальных единиц во всех странах было обусловлено тем, что жизнедеятельность большинства людей была связана с относительно небольшой по площади территорией. На ней располагалось жилье человека, места работы и отдыха, рынки обмена результатами труда с другими людьми и, соответственно, в границах этой территории в основном замыкались его родственные, профессиональные и иные отношения.

С формированием индустриального и, тем более, постиндустриального общества, глобализацией экономики, развитием всех средств коммуникации (транспортной системы, радио, телевидения, мобильных и иных средств связи, Интернета и т.п.) резко возросла мобильность населения, расширился доступ к потребляемой продукции и услугам, а также возможности обмена информацией. Таким образом, значение фактора расстояния снизилось, потребности людей возросли, а местные органы власти получили возможность выполнять тот же объем функций на значительно большей по размерам территории. В этом состоит одна из общих причин пересмотра административного деления во всех странах.

Общей предпосылкой всех типов реформ является научно-технический прогресс. Оснащение органов власти новыми средствами хранения, поиска, обработки и передачи данных, другой оргтехникой, расширение доступа к современным телекоммуникационным системам требуют постоянного совершенствования их структуры, перераспределения функций между органами по вертикали и по горизонтали. Соответственно повышаются требования к качеству профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Отмеченные выше факторы обусловливают следующую общую для большинства стран тенденцию, наблюдаемую на протяжении более полувека: **укрупнение размеров низовых административно-территориальных единиц при сокращении их общего числа**. Например, в ходе проведенной в 60-х – 70-х гг. землями ФРГ серии структурных реформ общее количество низовых единиц сократилось с 24,3 тыс. (в 1968 г.) до 8,5 тыс. (в 1980 г.). В 1989 г., т.е. накануне объединения с Восточной Германией, в ФРГ уже насчитывалось всего 5589 коммун[98]. В Швеции с 1950 по 1974 г. общее число единиц на низшем территориальном уровне уменьшилось примерно в 9 раз[99], в Дании за период с 1960 по 1974 г. – в 5 раз, в Австрии с 1966 по 1974 г. – более чем на треть, в Норвегии с 1951 по 1970 г. – в 1,6 раза[100]. Впечатляющие изменения происходили и в других странах, так, например, в Бельгии с 1950 по 1970 гг. в результате реформирования административного деления число муниципалитетов сократилось на 78%, в Великобритании – на 68%, в ФРГ – на 64%, в Австрии – на 43%[101].

Необходимо отметить, что само по себе сокращение количества низовых территориальных единиц (пусть даже очень существенное) не может рассматриваться в качестве основной цели структурной реформы, а служит лишь средством, с одной стороны, для приближения местных сообществ к оптимальным размерам, в рамках которых локальные органы власти в конкретных исторических условиях своего развития могут наиболее

---

[97] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 195.

[98] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 21.

[99] Хэггрут, С., Кронваль, К, Рибердаль, К., Рюдебек, К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. – Стокгольм: Шведский институт, 1996. – С. 12.

[100] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 150–153.

[101] Vanags, E. Decentralization and Local Democracy in Latvia: Paper presented at the International Conference «Decentralization and Local Democracy». February 25–26, 1995 / Belarus Democratic Reforms Support Foundation. Belarussian Soros Foundation. – Minsk, 1995. – P. 10.

эффективно выполнять стоящие перед ними задачи, а с другой, – для осуществления государственного контроля за соблюдением местными органами самоуправления действующего законодательства, проведения региональной и городской политики с минимальными затратами на эти цели бюджетных средств. В некоторых случаях уменьшение числа низовых единиц может сопровождаться ростом количества промежуточных (региональных) образований. Именно поэтому структурные и функциональные реформы в системе местного самоуправления идут рука об руку и дополняют друг друга.

Обсуждение различных вариантов административного деления и размеров территориальных единиц являются предметом дискуссий различных политических партий, научно-исследовательских учреждений, специальных комиссий, созданных как по решению органов власти, так и по инициативе различных неправительственных организаций и движений. Поэтому реальная новая сетка, на которую административно делится унитарное государство или субъект федерации в результате внесения изменений в соответствующее законодательство, в большинстве случаев не совпадает с идеальной, а является результатом достижения некоего общественного компромисса.

Например, в Северном Рейне-Вестфалии – одной из земель ФРГ, в исключительной компетенции которых находится изменение административного деления, – в 1965 г. по инициативе земельного правительства был сформирован комитет экспертов по реформе местных органов власти, в состав которого вошли ученые, высшие государственные служащие, а также представители различных ассоциаций местных органов. Перед комитетом были поставлены два основных вопроса: 1) о функциях, которые в современном обществе может самостоятельно выполнять местный орган; 2) об идеальном размере (по площади и численности населения) территориальной единицы, необходимом для эффективного осуществления этих функций.

На основе анализа особенностей различных местных сообществ комитет подготовил три доклада по проблемам изменения административных границ сельских и городских низовых единиц, а также округов. В частности, для сельских сообществ были определены две идеальные модели (А и В). В сообществах типа А местные органы власти должны выполнять следующие функции: содержание начальных школ со спортзалами и плавательными бассейнами для учащихся, содержание дорог, спортивных площадок, детских садов, молодежных центров, домов престарелых, аптек, пожарной охраны, кладбищ. Было признано, что качественное выполнение этих услуг можно организовать в границах территориальных единиц с численностью населения примерно 8 тыс. человек, в исключительных случаях – 5 тыс. жителей. Для густонаселенной местности комитет рекомендовал другую модель (тип В), согласно которой местные органы власти, кроме перечисленных выше функций, должны были оказывать ряд дополнительных. В этом случае идеальный размер территориальной единицы должен был составлять 30 тыс. жителей. Аналогичные критерии были выработаны для городов и округов.

Вполне естественно, что в других странах, с учетом местных особенностей, определялись иные оптимальные размеры местных сообществ, служившие в ходе реализации структурных реформ в качестве идеальных моделей, которых необходимо придерживаться. Так, в ряде источников для условий Дании, сложившихся в 60-х – 70-х годах, назывались минимальные приемлемые размеры низовых сельских и небольших городских сообществ с численностью населения в 5–6 тыс. человек. В Норвегии в 50-х годах комиссия по объединению муниципалитетов определила несколько иной критерий: минимальный размер сельских сообществ должен был составлять 2,5–3,0 тыс. жителей. Именно при таком размере сельских территориальных единиц, по мнению указанной комиссии, можно не только обеспечить выполнение возложенных на местные органы власти функций, но и сформировать «экономически жизнеспособные единицы»[102].

---

[102] The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – P. 119.

Как уже отмечалось, послевоенные структурные реформы в странах Западной Европы осуществлялись разными способами: *на добровольной, принудительной и комбинированной основе*, что было обусловлено особенностями правовой базы местного самоуправления, расстановкой политических сил в каждом из государств. Случаи исключительно добровольного объединения достаточно редки. В качестве примера таких преобразований, пожалуй, можно назвать опыт укрупнения итальянских коммун. В Дании сельские территориальные единицы были подвергнуты слиянию в обязательном порядке. Принудительное объединение в отношении к низовым единицам также применялось в Швеции, Англии и Ирландии. В ряде стран национальными (или федеральными) и региональными органами власти вырабатывались рекомендации по укрупнению местных сообществ, однако окончательное решение о том, следует ли согласиться с этими рекомендациями или нет, оставалось за местными властями (Швейцария, Бельгия, Франция).

Интересен также опыт ФРГ, где структурная реформа 60-х – 70-х годов осуществлялась в два этапа: добровольный и принудительный. Сначала земельные власти дали несколько лет «на раздумье», чтобы местные сообщества сами определились в вопросе о том, какое административное деление в наибольшей мере отвечает их интересам. Однако эти годы не были периодом пассивного ожидания. Земельные органы активно стимулировали местные сообщества с помощью различных субсидий, чтобы активизировать процесс их объединения. Только после этого этапа в единичных случаях были использованы силовые методы укрупнения[103].

Реформы административно-территориального деления осуществлялись в разных политических условиях. Например, в Дании в 60-х – 70-х годах, когда протекали основные структурные преобразования, был достигнут политический консенсус между различными политическими партиями и движениями (очевидно, что именно это обстоятельство обусловило возможность и достаточно высокую эффективность использования принудительных мер укрупнения сельских единиц). В Швеции наблюдалась совершенно противоположная ситуация: структурные реформы были постоянным предметом острых политических дебатов.

Путь добровольных преобразований является наиболее предпочтительным в ходе реформ местного самоуправления. Однако, как свидетельствует отмеченный выше опыт многих стран, он не всегда возможен при достижении гармоничного сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов. Очевидно, что это обстоятельство заставило Совет Европы включить в 1985 г. в *Европейскую хартию о местном самоуправлении* ряд положений с принципиальными оговорками о том, что в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, **насколько это возможно** (ст. 4); или о том, что при любом изменении границ самоуправляющихся территориальных общностей следует предварительно заслушать их органы, а в случае необходимости провести референдум, однако, опять с оговоркой – **если это предусмотрено законом** (ст. 5)[104].

Еще одним важным процессом в реформировании местного самоуправления, который наблюдался в странах СЕ в первые послевоенные десятилетия, была ***децентрализация***. Существуют разные подходы к определению этого понятия. Автор этого раздела придерживается трактовки, изложенной в Докладе по человеческому развитию за 1993 г., подготовленном в рамках Программы развития ООН. Децентрализация, рассматриваемая в широком контексте, может принимать следующие формы:

- *деконцентрация* или ограниченная передача только некоторой административной свободы действий, например, местным подразделениям центральных министерств и ведомств;

[103] Там же, с. 18–19, 203.
[104] European Charter of Local Self-Government (European Treaty Series, 122) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 15.X.1985.

- *делегирование*, т.е. передача части прав и обязанностей в принятии решений местным органам, однако при этой форме центральные структуры сохраняют право отмены решений местных органов и могут снова лишить их ранее переданных им прав;
- *деволюция* или наиболее сильная, развитая форма децентрализации, при которой права и обязанности в определенной сфере общественной деятельности передаются местным органам власти полностью, что обеспечивает последним возможность принимать решения по собственной инициативе и под полную свою ответственность, без вмешательства со стороны центрального правительства. Эта форма предусматривает для местных органов широкие финансовые права, возможность самостоятельно разрабатывать и реализовывать местные программы и т.п.[105].

Разумеется, далеко не во всех странах Западной Европы децентрализация после Второй мировой войны приобрела черты деволюции. Однако переход от ограниченных к более развитым формам децентрализации в долгосрочном периоде более или менее отчетливо просматривается в большей части государств, находящихся в этой части европейского континента. Даже во Франции, которая уже стала как бы «классическим» примером активного участия государства с рыночным типом экономики в регулировании регионального развития, централизация в территориальном аспекте значительно ослабла.

§ 2.7. Реформирование местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе и СНГ

В отличие от западноевропейских стран преобразования в административно-территориальном делении стран с переходной экономикой по известным причинам следует рассматривать в еще более широком политическом и социально-экономическом контексте реформ государственного управления и местного самоуправления.

С 1989–1990 гг. процесс реформирования местного самоуправления на основе принципа децентрализации охватил большинство стран в Центральной и Восточной Европе, а также СНГ. На первом этапе он носил прогрессивный, но стихийный, во многом противоречивый характер и в некоторых случаях отличался от аналогичных преобразований, имевших место в послевоенной Западной Европе. Среди основных причин, обусловивших проявление этих противоречий и особенностей, можно выделить, по крайней мере, три.

Во-первых, в большинстве переходных стран демонтаж централизованно планируемой системы требовал не только собственно экономических реформ, но и изменений в политической структуре общества, связанных с ликвидацией монополизма партий марксистско-ленинского типа, формированием новых конституционных основ государства, его основных органов, с демократизацией во всех других сферах жизни общества. Создание новой законодательной базы для этого объективно требовало какого-то времени. Поэтому многие преобразования, в том числе и в области местного самоуправления, начинались в условиях ярко выраженного правового вакуума.

В большинстве стран с переходной экономикой первые законы, отражающие изменения в местном самоуправлении, были приняты в период с 1990 по 1994 гг., т.е. с временным лагом от одного года до пяти лет после начала системных трансформаций. При этом одни государства оказались в относительно более выгодном положении, у них имелся длительный и не столь уж давний опыт самостоятельного развития, основанного на принципах рыночной экономики. Эта группа стран временно воспользовалась своим довоенным законодательством, разумеется, с соответствующими изменившимся условиям корректировками.

Другая группа стран, не имела такого «наследства» и, начиная реформы в области местного самоуправления, использовала принцип, который (правда, применительно к

[105] Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y.: Oxford University Press, 1993. – P. 67.

субъектам Российской Федерации) кратко и достаточно выразительно сформулировал в свое время первый Президент России Б.Н. Ельцин: берите столько прав, сколько сможете. То есть сознательно либо вынуждено элемент стихийности был заложен изначально. Ставка делалась на то, что «невидимая рука» рынка сбалансирует не только экономику, но и государственное устройство. Одним из немногочисленных правовых документов универсального характера, на который ориентировались страны этой группы, пожалуй, была Европейская хартия о местном самоуправлении Совета Европы.

В третьей группе стран соответствующее законодательство было разработано и принято достаточно быстро (в течение нескольких месяцев), однако, закрепленные в нем правовые нормы, оказались «сырыми», быстро устарели и в последующем постоянно нуждались в корректировке. Разумеется, такая группировка стран является упрощенной. На практике большинство государств использовала некую комбинацию, в которой преобладал один или два из отмеченных выше подходов.

Во-вторых, в странах Центральной и Восточной Европы, по сравнению с западноевропейскими государствами, локальные сообщества в среднем имеют меньшие размеры (по численности проживающего населения, а в ряде случаев и по территории, количеству размещенных на ней экономических субъектов и другим показателям). Поэтому в странах первой группы новое местное самоуправление при сохранении старого административно-территориального деления имеет менее надежные экономические основы для самостоятельного решения большинства вопросов локального значения. Оно заранее обречено на сохранение в течение какого-то весьма неопределенного периода более сильной зависимости от помощи центральных правительств. Следовательно, без решения вопроса о структурных (административных, административно-территориальных) реформах в странах с переходной экономикой существенно ограничиваются пределы децентрализации. К такого типа реформам, требующим значительных бюджетных расходов и относительно устойчивой политической ситуации в обществе, в Центральной и Восточной Европе, по вполне понятным и убедительным причинам, приступали достаточно осторожно. По существу многие из стран начали структурные реформы лишь в конце 90-х годов ушедшего столетия, когда наметилась более или менее очевидная экономическая и политическая стабилизация, либо находятся на стадии подготовки концепций и программ совершенствования административно-территориального деления.

В-третьих, на начальном этапе реформ в большинстве стран с переходной экономикой региональная политика была вытеснена из числа приоритетных направлений деятельности государства. Отчасти это произошло по объективным причинам, развитие рыночных отношений и сползание переходных экономик в глубокий кризис, потребовали от национальных органов указанных стран сконцентрировать внимание на разработке правовых основ и механизмов реализации бюджетно-налоговой, кредитно-денежной, структурной, внешнеэкономической, инвестиционной политики и некоторых других не менее важных направлений деятельности государства. Сегодня для правительств абсолютного большинства стран с переходной экономикой уже стало очевидным, что формирование новой активной государственной региональной политики и новой системы местного и регионального самоуправления – два взаимосвязанных и очень важных условия обеспечения в будущем устойчивого развития национальных, региональных и местных сообществ.

По отмеченным выше и другим причинам наряду с очевидными преимуществами децентрализации управления (например, упразднением иерархической соподчиненности органов самоуправления), далеко не все изменения в рассматриваемой сфере, имевшие место с начала 90-х годов в Центральной и Восточной Европе и СНГ, способствовали решению основных проблем развития местных сообществ и заслуживают позитивной оценки. В некоторых странах на отдельных этапах трансформации они приводили к дальнейшему росту числа местных общин, либо региональных образований. Передача местным органам самоуправления многих дополнительных функций часто не сопровождалась соответствующим перераспределением источников доходов, необходимых для их

выполнения. В некоторых странах расширение компетенции региональных органов не сопровождалось более глубокой децентрализацией на местном уровне.

С учетом отмеченных выше и ряда других просчетов, допущенных в процессе реформирования местного самоуправления, можно согласиться с выводом, сделанным в одном из докладов, подготовленном коллективом авторов из стран Центральной и Восточной Европы, а также СНГ: «Реальная децентрализация далеко не оправдывала ожидания во всех переходных странах, хотя в различной степени и по различным причинам»[106]. К этому выводу следует добавить, что откровенные недостатки стихийного реформирования в рассматриваемой сфере побудили государственные органы некоторых стран временно приостановить (явно или в скрытой форме) дальнейшее развитие процесса децентрализации, в ряде случаев с небольшим «откатом» назад, проанализировать сложившуюся ситуацию, более тщательно проработать программы развития самоуправления и продолжить из реализацию под более жестким контролем из центра.

§ 2.8. Некоторые результаты сравнения реформ АТД по группам государств и отдельным европейским странам

Большой интерес для обобщения зарубежного опыта представляют результаты сравнительного анализа опыта преобразования АТД, выполненные Руководящим комитетом Совета Европы (СЕ) по местной и региональной демократии на основе данных опросов органов государственного управления и местного самоуправления 14 стран (Болгарии, Чешской Республики, Финляндии, Греции, Латвии, Литвы, Польши, России, Великобритании, Словакии, Испании, Швеции, Швейцарии и Украины) и опубликованные в заключительном отчете «*Административные и территориальные реформы: Формирование территориальных сообществ или органов власти на разных уровнях*»[107].

В этом отчете отмечается, что реформы АТД в западноевропейских странах в основном были связаны с изменениями самоуправляемых территориальных единиц, как правило, на одном административном уровне, за исключением Финляндии, где преобразования также затронули субнациональные (региональные) единицы с органами государственного управления. В новых независимых государствах реформирование АТД охватило два или несколько уровней административных единиц, как с органами самоуправления, так и с территориальными органами государственного управления.

В большинстве старых стран-членов Евросоюза последние крупные преобразования АТД уже проведены (в отдельных случаях достаточно давно), в то время как в странах-кандидатах на вступление в ЕС (на конец 2002 г.) аналогичные реформы в основном находились в стадии реализации.

Еще одно отличие заключается в том, что в группе западноевропейских государств административно-территориальные реформы осуществлялись, как правило, в условиях существования стабильных национальных органов власти, более того, при их непосредственном участии, в то время как в восточноевропейских странах имелись сложности в достижении политического консенсуса по содержанию реформ АТД, а также в последовательной реализации первоначально намеченных планов преобразований в территориальной организации государства.

---

[106] Между гражданином и государством: обзор местных правительств в посткоммунистическом мире // Белорусская газета. – 1998. – 1 июня. – С. 8.

[107] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

В отмеченном отчете на основе сравнительного анализа по странам также сформулированы обобщающие выводы о предпосылках и основных проблемах подготовки реформ АТД, правовых механизмах принятия решений об их проведении, а также об оценке хода выполнения намеченных реформ.

Анализ предпосылок проведения административно-территориальных реформ во всех странах основывается на изучении и сопоставлении данных по следующим параметрам:

- территория и численность населения государства и его административно-территориальных единиц в современном составе;
- функции (задачи, компетенция), выполняемые органами власти и управления разного уровня;
- степень политической и финансовой автономии территориальных органов (государственные или функционирующие на принципах самоуправления, а также по уровню финансовой и функциональной зависимости от государства);
- форме выполнения функций (т.е. предоставление общественных услуг через государственные или муниципальные службы или с привлечением частного сектора).

Все указанные параметры взаимозависимы. Так, в странах с большой территорией и численностью населения государство вынуждено мириться с относительно большим количеством низовых территориальных единиц, а также вводить один (а то и два) промежуточных или региональных уровня. Соответственно, на низовой уровень управления в больших странах может быть перераспределено меньше функций, часть из них потребуется закрепить за региональными органами или даже оставить в компетенции центрального правительства (например, в сфере здравоохранения). В то же время большое количество административно-территориальных единиц, а также уровней АТД, с одной стороны, снижает эффективность выполнения контрольных функций центра, а с другой стороны, ограничивает возможности для развития местного самоуправления.

В качестве необходимой предпосылки для удачной подготовки и проведения реформ АТД эксперты СЕ также отмечают необходимость разработки, опубликования и обсуждения в стране концепции или аналогичного документа с изложением идеи, основных целей, а также направлений реализации намечаемых преобразований. Отсутствие такого документа может быть использовано определенными силами как аргумент против проведения реформ. Среди стран, в которых уделялось недостаточное внимание разработке, освещению или обсуждению в печати подобных инициативных документов, в рассматриваемом отчете называются Латвия, Словакия, Россия и Украина[108].

Очень важно также разработать до начала намечаемых преобразований более детальный документ – стратегию реформы АТД, содержащую перечень конкретных задач, этапов и мероприятий по достижению основных целей и т.п. Причем подготовку такой стратегии предпочтительнее строить, как показывают результаты рассматриваемого нами сравнительного анализа по 14 странам, не по принципу «сверху вниз», когда центральные органы власти и управления, определяют содержание стратегии и доводят его до нижестоящих уровней управления и самоуправления, а наоборот, путем проведения широкомасштабных и длительных консультаций с органами самоуправления, населением, всеми заинтересованными в проведении реформы АТД субъектами.

Такой подход позволяет избежать серьезных ошибок в определении основных параметров реформы, уточнить конкретные задачи, сроки и мероприятия по проведению территориальных преобразований, которые, безусловно, будут иметь специфику в разных частях страны. Кроме того, разработка стратегии реформы АТД по принципу «снизу вверх» существенно облегчает решение самостоятельного блока задач – по ее реализации, поскольку разработанные на местах конкретные мероприятия будут рассматриваться местными сообществами как средства реализации не только государственных, но и своих

[108] Там же, с. 3.

собственных интересов. Разумеется, что функции руководства и координации разработки данной стратегии остаются за центральными органами власти.

В качестве одного из приложений к рассматриваемому заключительному отчету Руководящего комитета СЕ по местной и региональной демократии также сформулированы **рекомендации по проведению административно-территориальных реформ**[109], основные из которых состоят в следующем:

Общие рекомендации

Реформа административной структуры и/или изменение территориальных границ местных и региональных органов власти является сложной задачей, решение которой потребует значительного объема человеческих и других ресурсов.

Для того чтобы избежать неоправданных затрат и неудач, предлагаемая к проведению реформа, должна соответствовать следующим минимальным требованиям:

e) предусматривать этап основательной подготовки, на котором следует выявить наличие предпосылок, необходимых для проведения реформы;

f) иметь хорошо проработанную правовую базу по процедурам принятия решений, связанным с проведением реформы, или возможность создания такой базы;

g) предусматривать разработку поэтапного плана, а также создание руководящего органа по реализации реформы; весь процесс осуществления административно-территориальных преобразований должен стать объектом тщательного мониторинга;

h) обеспечивать всестороннюю и детальную оценку результатов проводимых преобразований.

Эти положения применимы как в тех случаях, когда реформа АТД проводится центральными органами власти, так и в условиях осуществления преобразований субнациональными органами власти по отношению к территориальным единицам нижестоящих уровней. По мнению экспертов Руководящего комитета СЕ по местной и региональной демократии, эти рекомендации также могут оказаться полезными при подготовке территориальными органами предложений по своему собственному реформированию, например, путем объединения двух существующих территориальных единиц одного уровня в одну или при изменении административных границ между ними[110].

Рекомендации по подготовке реформы

1. Анализ

На этом этапе рекомендуется изучить и сопоставить данные по отмеченным выше параметрам (территория и численность населения, функции органов власти и управления разного уровня, степень политической автономии территориальных органов, распределение финансовых ресурсов между территориальными единицами и форма предоставления общественных услуг). На основе результатов всестороннего анализа этих данных предстоит сделать выбор одной основной цели реформы либо по параметру размеров предлагаемых административно-территориальных единиц, либо по параметру функций, закрепляемых за единицами соответствующего уровня.

На этапе подготовки эксперты СЕ также предлагают сформулировать общие положения или теоретическую концепцию реформы АТД, которые в последующем станут основой для подготовки стратегии и более детального плана реформирования. Цели, задачи и методы проведения реформы, изложенные в концепции, стратегии и плане реформы, а также результаты, которые предполагается получить после ее завершения, должны

---

[109] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – P. 13–16. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

[110] Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.

полностью соответствовать положениям Европейской хартии о местном самоуправлении. При их определении также следует учитывать результаты анализа более широкого социально-экономического контекста, в котором будут осуществляться административно-территориальные преобразования.

В процессе исследования имеющихся предпосылок реформы АТД потребуется найти ответы на вопросы о том, насколько отличается эффективность и результативность функционирования действующей системы АТД от той, которую планируется сформировать в результате реформы, насколько легитимны намечаемые изменения, в том числе с точки зрения их влияния на избирательную систему, каковы возможности достижения консенсуса в обществе по предлагаемым преобразованиям.

Вопросы, связанные с возможными изменениями в структуре государственной и муниципальной собственности, перераспределением кадров между секторами экономики, а также финансового бремени между бюджетами разных уровней также должны быть тщательно проанализированы и учтены на этапе подготовки.

Только после детального взвешивания всех доводов «за» и «против» осуществления предложенных административно-территориальных изменений может быть принято окончательное решение о проведении реформы АТД.

2. Участники процесса подготовки реформы

Как уже было отмечено выше, для проведения широкомасштабных системных преобразований, составной частью которых являются реформы АТД, необходимо достижение в обществе достаточно устойчивого консенсуса. Поэтому уже на стадии подготовки предложений по проведению административно-территориальных изменений необходимо вовлечь в этот процесс максимальное число сторон, интересы которых они затрагивают. Отмечая тот факт, что разработка стратегии реформы АТД по принципу «снизу вверх» создает условия для более успешной ее реализации, эксперты СЕ все же признают, что инициатива центральных органов власти по изменению территориальной организации государства, нацеленная на достижение общественного консенсуса по этому вопросу и изначально ориентированная на получение поддержки местных и региональных сообществ, также имеет большое значение.

3. Разработка основных документов реформы

Опыт абсолютного большинства европейских стран свидетельствует о том, что для крупной реформы АТД требуется несколько лет, в отдельных случаях – более десятилетия. За это время социально-экономическое и политическое положение в стране может существенно измениться. Поэтому детальный план, содержащий первоочередные шаги, конкретные задачи, инструменты и мероприятия по изменению действующей системы АТД, целесообразно разрабатывать на краткосрочную перспективу.

Главные же ориентиры, которые прогнозируется достичь после завершения реформы, отражаются в стратегическом документе. Стратегия реформы АТД также должна предусматривать процедурные вопросы по ее изменению, уточнению или дополнению, поскольку вероятность появления необходимости в проведении таких корректировок на втором и последующих этапах реформы достаточно высока.

Рекомендации по принятию политического решения о проведении реформы

Решение о начале реализации реформ должно быть принято на самом высоком институциональном уровне, предусмотренном законодательством соответствующей страны, после проведения обстоятельных консультаций со всеми заинтересованными в данном вопросе сторонами. Для этого должны быть разработаны достаточно эффективные организационные формы, процедуры и методы проведения консультаций.

Рекомендации по реализации реформы АТД

Успех реформы также определяет наличие постоянно осуществляемого руководства процессом реализации плана и стратегии административно-территориальных преобразований. Поскольку на этом этапе происходит перенос основного объема работы из центра на места, эксперты СЕ рекомендуют выбрать более децентрализованную форму организации такого руководства.

Тем не менее, в решении задачи политической поддержки процесса имплементации реформы центральные органы власти сохраняют свою ведущую роль. На них также в основном ложатся такие функции, как поддержка программ развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, охватывающей сетью все организации, вовлеченные в процесс реализации реформы, а также контроль за целевым использованием связанных с решением соответствующих задач финансовых ресурсов.

В то же время в мониторинге процесса реализации реформы целесообразно обеспечить участие центральных, региональных, местных органов власти и, что очень важно, независимых организаций. Следует отметить, что мониторинг не должен ограничиваться только наблюдением за ходом реализации мероприятий в рамках стратегии и плана реформы АТД, но и отслеживать все происходящие в стране социально-экономические изменения, формы и направления влияния на эти процессы преобразований, осуществляемых в территориальной организации государства.

Рекомендации по оценке результатов административно-территориальных преобразований

На всех этапах, а также после завершения реформы в целом, по мнению экспертов СЕ, необходимо обеспечить проведение независимой экспертизы, предусматривающей сравнительный анализ и сопоставление целей и задач, запланированных в начале преобразований, а также полученных к соответствующему периоду времени результатов. Итоговые оценки такой экспертизы должны быть широко обнародованы. В случае, если полученные результаты не в полной мере адекватны поставленным целям и задачам или не соответствуют им вообще, потребуется внесение в план и/или стратегию реформ необходимых коррективов. С оценками независимой экспертизы необходимо ознакомить другие государства-члены Совета Европы.

* * *

Сравнение обобщенных по группам стран данных, представленных в рассмотренном выше отчете Руководящего комитета Совета Европы (СЕ) по местной и региональной демократии, позволяют составить вполне определенное впечатление об основных тенденциях, характерных для процесса реформировании АТД после Второй мировой войны в различных группах европейских стран, а также оценить наиболее типичные ошибки и достоинства при использовании различных подходов и методов преобразования территориальной структуры государств.

Однако эти сводные оценки не могут заменить ту первичную информацию о реформах, которые планируются, проводятся или уже осуществлены в отдельных странах. Поэтому обобщенные по группам стран выводы и характеристики стоит дополнить кратким обзором конкретных примеров из практики отдельных государств.

В частности, очень полезен для нас опыт соседней ***Литвы***, принадлежащей к числу немногих стран с переходной экономикой, которым уже в первой половине 90-х гг. удалось провести подготовительный этап достаточно радикальной, но, как нам представляется, несколько противоречивой, не лишенной ошибок реформы административно-территориального деления.

В 1993 г. рабочей группой, сформированной по поручению правительства Литовской Республики, было предложено несколько вариантов нового административно-территориального устройства этого государства. В процессе их подготовки и обсуждения специалисты пришли к выводу о том, что с учетом ряда особенностей Литвы (размера территории, численности населения, финансовых возможностей муниципалитетов) наиболее рациональной формой территориальной организации государства является двухуровневая система административного устройства.

При обосновании вариантов предстоящей реформы рабочей группой были учтены тенденции в развитии сети городских поселений Литвы, роста населения в прилегающих к городам районах, возможные направления развития сети инфраструктуры и услуг. Специалисты попытались использовать предстоящую реформу как инструмент для устранения искусственного разделения литовских городов и тесно связанных с ними жилых пригородов. Кроме того, был проанализирован опыт административных реформ, проведенных в 70-е гг. в Дании, Финляндии и Швеции, и принята к сведению общая тенденция укрупнения муниципалитетов, наблюдавшаяся в этих и других странах на протяжении нескольких последних десятилетий.

В результате учета отмеченных выше и ряда других факторов члены рабочей группы отдали предпочтение варианту, в котором предусматривалось образовать ориентировочно 90 административных единиц низшего (муниципального) уровня и 10 округов или уездов на более высоком уровне. Государственным органам Литвы было рекомендовано сформировать ряд муниципалитетов путем объединения крупных городов и их пригородов. С целью создания эффективных в экономическом и социальном аспекте административных образований, предлагалось организовать муниципалитеты в границах территории с численностью населения не менее 10 тыс. человек. При соблюдении этого условия, по мнению членов рабочей группы, территориальные единицы смогут иметь достаточно крепкую финансовую базу для своего развития и формировать значительную часть доходов муниципального бюджета за счет подоходного налога.

На основе отмеченных выше предложений и рекомендаций Сейм Литовской Республики принял в 1995 г. решение о проведении первого этапа реформы. В результате его реализации старое двухуровневое административно-территориальное деление, в котором, однако, с советских времен существовали административные единицы пяти категорий, было заменено значительно более простой системой. В ней также представлено два территориальных уровня, однако, количество категорий административных единиц сокращено до двух, а их общее число – с 581 до 66 единиц.

Высший или региональный уровень оказался представленным 10 уездами (Apskritis) с центрами в городах Алитус, Вильнюс, Каунас, Клайпеда, Мариямполе, Паневежис, Таураге, Тельшяй, Утена, Шяуляй (см. рис. 1). Управление уездами осуществляется государственными служащими, назначаемыми и увольняемыми правительством по представлению премьер-министра. На низшем или местном уровне было сформировано 56 самоуправлений (муниципалитетов), в том числе 44 района и 12 городов, которые в соответствии с литовским Законом о местном самоуправлении пользуются одинаковыми правами[111].

Современные литовские муниципалитеты по территории и численности населения относительно большие, в среднем они крупнее, чем муниципальные образования Дании, Швеции или Финляндии. В соответствии с законодательством Литвы муниципальным Советам предоставлено право делить соответствующую территорию на более мелкие образования, управление которыми осуществляется представителем муниципального Совета,

---

[111] Law on Local Self-government, 7 July 1994, No. I-533. (As amended by 6 November 1997, VIII-497) / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1997. – Mode of access: http://rc.lrs.lt/c-bin/eng/preps2? Condition1=48387&Condition2=territorial. – Date of access: 12.04.2000; Law on the Territorial Administrative Units of the Republic of Lithuania and their Boundaries, 19 July 1994, No. I–558 / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1994. – Mode of access: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.htm. – Date of access: 12.04.2000.

назначаемым мэром. Однако такие образования не имеют статуса административно-территориальной единицы, которым обладают муниципалитеты.



Рисунок 7 Административно-территориальное деление Литвы (2000 г.)

Следует отметить, что описанными выше мерами реформа не была ограничена. В административное деление Литвы планировалось внести ряд новых изменений, обоснованием которых занималось ***Министерство по делам реформ государственного управления и местных органов Литвы*** (МДРГУМО). Специалисты этого государственного органа (совместно с консультантами из Дании) осуществляли разработку критериев и процедур создания новых муниципалитетов[112].

Трудно предположить, насколько эффективными окажутся преобразования на следующих этапах административно-территориальных преобразований, и вообще, сколько будет этих этапов. В одной из публикаций в «Литовском курьере» еще в конце 1990-х годов была приведена следующая информация: «Вместо 56 самоуправлений в Литве должно быть создано 93. Новые самоуправления должны соответствовать трем основным критериям: на территории должно проживать не менее 8 тысяч человек, в центре не менее 2,5 тысяч, самоуправление своими силами должно собирать не менее 20 % бюджета»[113].

Судя по крайне скудным публикациям в русскоязычной литовской печати того периода, предполагалось, что проведение очередного этапа реформы потребует немалых расходов, но в результате будут созданы условия для возрождения многих литовских городов и оживления провинции. При создании новых самоуправлений планировалось

[112] Astrauskas, A. Self-government Institutions in Lithuania / UNDP [Electronic resource]. – Vilnius: United Nations Development Programme in Lithuania, 1997. – Mode of access: http://www.undp.lt/publications.htm. – Date of access: 23.11.1999.
[113] Федоров, О. Непокорный Вильнюсский район // Литовский курьер [Электронный ресурс]. – 1998. – 28 июля. – Режим доступа: http://www.press.lt/cgi-bin/Article.asp?Lang=R&ID=22919. – Дата доступа: 30.05.1999.

учесть мнение местного населения на основе результатов социологических исследований, которые проводились в разных частях страны. «Когда увеличится количество самоуправлений, – утверждал один из сторонников проведения второго этапа реформ В. Гудас,– сократятся расстояния до административных центров, власть приблизится к людям»[114].

Тем не менее, если руководствоваться этими доводами, возникает вопрос по поводу целесообразности проведения на первом этапе реформы столь радикального укрупнения административных единиц на низовом территориальном уровне, если через несколько лет стала очевидной необходимость увеличения их количества более чем в полтора раза.

К сожалению, ответа на этот вопрос в публикациях литовских специалистов не удалось найти. При этом среди них есть не только сторонники, но и противники новых преобразований, которые упрекают разработчиков методологии очередного этапа реформы в том, что для обоснования его необходимости был использован чисто арифметический, количественный, ничего не дающий, по их мнению, подход. «Создаются лишь новые хлебные места для растущей армии чиновников. Уже нынешние самоуправления, – по данным мэра Вилкавишского района Й.Мачиса, – съедают 300 миллионов литов в год»[115].

Можно предположить, что в условиях жесткой критики сторонникам очередного разукрупнения муниципалитетов очень трудно было отстаивать идею второго этапа реформы. По крайней мере, к середине 2006 г. число самоуправляемых низовых территориальных единиц в Литве составляло не 93, а всего лишь 60. Значит все же отказались от идеи радикального разукрупнения, или процесс реформирования слишком затянулся?

Преобразования в региональном и местном управлении и самоуправлении в Польше в самом конце прошлого века, одним из составных и наиболее важных компонентов которых стало радикальное изменение системы АТД государства, в сравнении с Литвой, пожалуй, выглядят как пример более удачной реформы. Последняя стала итогом многолетней общенациональной дискуссии о целесообразности сохранения существующего деления Польши на 49 воеводств. Польские регионалисты уже давно высказывались за укрупнение воеводств. При этом обосновывались самые разные варианты нового административного устройства страны с разделением ее на 6–25 и более промежуточных регионов. Концепций реформирования АТД Польши было очень много, так по данным Г. Гожеляка и Б. Яловецкого, только в 1990–1992 гг. было представлено 26 различных проектов нового деления[116].

Однако наиболее оживленные споры, как академических, так и в политических кругах Польши, разгорелись осенью 1997 г. В течение полугода предстоящая реформа административного деления была одной из «горячих тем» не только в периодической печати, на телевидении и радио, но и в дискуссионном клубе, организованном в Интернете. Многие государственные и неправительственные организации изучали общественное мнение о необходимости и порядке проведения такой реформы, целесообразности сокращения количества воеводств и другим связанным с этой темой вопросам.

Один из опросов, проведенных польским Центром изучения общественного мнения (OBOP) в марте 1998 г., показал, что из общего числа лиц, назвавших конкретное число воеводств, на которые, по их мнению, желательно разделить территорию Польши, более двух третей высказалось за значительное сокращение их существующего количества. В частности, за новое административное устройство страны, состоящее из 17 воеводств,

---

[114] Гудас, В. Реформа управления – процесс непрерывный // Республика [Электронный ресурс]. – 1999. – 4 марта. – Режим доступа: http://www.press.lt/. – Дата доступа: 30.05.1999.

[115] Федоров, О. Непокорный Вильнюсский район // Литовский курьер [Электронный ресурс]. – 1998. – 28 июля. – Режим доступа: http://www.press.lt/cgi-bin/Article.asp?Lang=R&ID=22919. – Дата доступа: 30.05.1999.

[116] Gorzelak, G. The Regional Dimensions of Transformation in Central Europe / Regional Policy & Development Series; v. 10. – London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1996. – P. 46, 140; Гожеляк, Г., Яловецки, Б. Реформа административно-территориального деления страны // Вторая волна польских реформ / Instytut Spraw Publicznych; под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С. 14 и др.

высказалось 28 % опрошенных, из 12 – 18 %, из 14 – 6 %. Очень немного опрошенных назвало число промежуточных регионов в пределах от 20 до 30. Однако 21 % из принявших участие в социологическом обследовании выступили за сохранение существующих 49 воеводств[117]. В том же месяце правительство представило на рассмотрение парламента первый вариант нового административного деления страны на 12 воеводств.

Затем в ходе многочисленных обсуждений в Сейме и Сенате это число неоднократно изменялось в сторону увеличения. Наконец, в конце июля 1998 г. Президент Польши А. Квасьневский подписал закон, согласно которому с 1 января 1999 г. в Польше вступило в силу трехступенчатое административное деление – гмины (волости), повяты (уезды) и воеводства.

Наиболее крупными территориальными единицами стали 16 воеводств: Нижнесилезское с административным центром во Вроцлаве, объединяющее 169 гмин; Любельское (Люблин, 213); Лодзинское (Лодзь, 177); Малопольское (Краков, 182); Мазовецкое (Варшава, 325); Опольское (Ополе, 71); Подкарпатское (Жешув, 160); Подляское (Белосток, 118); Поморское (Гданьск, 123); Силезское (Катовице, 166); Свентокшиское (Кельце, 102); Варминско-Мазурское (Ольштын, 116); Великопольское (Познань, 226); Западнопоморское (Щецин, 114), а также Куявско-Поморское и Любушское (см. рис. 2). Последние два воеводства объединили, соответственно, по 144 и 83 гмины. Из общего контекста их выделяет то, что эти регионы фактически имеют по два административных центра: в Куявско-Поморском воеводстве местом работы воеводы польским законодательством определен г. Быдгощ, а воеводского сеймика – регионального органа самоуправления – г. Торунь; в Любушском, соответственно, города Гожув-Велькопольски и Зелена-Гура.



Рисунок 8 Новое административное деление Польши (воеводства, 1999 г.)

Наблюдая из Беларуси, трудно оценивать, насколько изменения в административно-территориальном устройстве Польши, как и тесно связанные с ними функциональные,

[117] Reforma Administracyjna Kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw / OBOP [Electronic resource]. – Warszawa, marzec 1998 r. – Mode of access: http://www.obop.com.pl/obop/reforma.htm. – Date of access: 10.05.1998.

организационные и другие реформы, повлияли на совершенствование государственного управления и развитие местного самоуправления в этой стране за прошедшие 7 лет и повлияют в более долгосрочной перспективе.

По результатам личных наблюдений, полученным автором этого раздела на многих международных научных и научно-практических конференциях и семинарах, можно сделать лишь один вывод: если в первые год–два после проведения реформы АТД абсолютное большинство польских специалистов в целом позитивно оценивало итоги этих преобразований, то в последнее время все чаще встречаются критические оценки.

Так, Г. Гожеляк и Б. Яловецкий по результатам своего обзора всей истории подготовки и проведения реформы АТД в Польше делают следующий вывод: «Таким образом, окончательный вид реформы значительно отличается от первоначальных проектов. Органы самоуправления повятов и воеводств были созданы, однако, за этим не последовало ни наделение их соответствующими полномочиями, ни обеспечение их собственными источниками доходов. В результате главная цель реформы – децентрализация государственных структур – была достигнута лишь частично. Реформа не привела к существенному ограничению полномочий органов центральной власти и не привела к управлению отраслевых ведомств. «Шаг в нужном направлении» был сделан, однако масштабы реформы явно неудовлетворительны. Остается только надеяться, что реформа будет завершена в не столь отдаленном будущем»[118].

Столь пессимистичная оценка реформы АТД двумя очень известными польскими регионалистами, безусловно, заслуживает внимания. Тем не менее, и она, на наш взгляд, все же не изменяет в корне в целом положительное отношение к указанным переменам, произошедшим в Польше, особенно на фоне еще одного, приведенного ниже примера. Скорее всего, Г. Гожеляк и Б. Яловецкий, которые являются авторами не одного собственного предложения по реформированию АТД Польши, не слишком довольны, как и любой ученый, результатами реализации на практике своих собственных научных разработок. Но ведь реально осуществленная реформа, как мы уже выше выяснили, – это не зеркальное отражение научной концепции. Это компромисс между многими силами, чьи интересы затрагивает реформа.

Очень противоречивый и заслуживающий, судя по многочисленным отзывам, скорее, негативной оценки опыт реформирования АТД накоплен в Молдове. В 1998 г. существовавшие до этого со времен СССР районы были заменены уездами. Страна оказалась разделенной на десять уездов плюс Муниципий Кишинэу (столичный округ), и Гагауз-Ери (автономное территориальное образование). Кроме того, частью Молдовы является Приднестровье – временно отделившееся и официально непризнанное мировым сообществом, но реально существующее административно-территориальное образование на юго-востоке страны.

В программу Партии коммунистов, победившей на парламентских выборах в феврале 2001 г., входило обязательство провести новую административно-территориальную реформу. По мнению Е. Остапчук, Председателя Парламента Республики Молдова, переход к уездному устройству «резко увеличил расстояние до органов администрации, торговых структур и работы – в среднем от 30 до 100 км, что в условиях формирования рыночных механизмов привело к резкому снижению уровня эффективности во всех сферах деятельности. Реформа 1998 года обернулась негативными последствиями для многих населенных пунктов. Ускорилось разрушение экономической основы и инфраструктуры бывших районных центров, серьезно пострадали сельское хозяйство и отрасли перерабатывающей промышленности. Вместо обещанного сокращения численности административного аппарата и расходов на его содержание произошло его значительное увеличение. По статистическим данным, число служащих органов местной власти после

[118] Гожеляк, Г., Яловецки, Б. Реформа административно-территориального деления страны // Вторая волна польских реформ / Instytut Spraw Publicznych; под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С. 28–29.

1998 г. должно было составить 17 тысяч 812 человек, тогда как в действительности оно выросло до 28 тысяч 371. Многократно увеличились и расходы на их содержание»[119].

В начале 2002 г. в Молдавии вступил в силу закон о проведении новой административно-территориальной реформы, который предусматривал замену десять уездов вновь на 32 района. Между тем Конгресс местных и региональных властей (КМРВ) Совета Европы выступил против этой административно-территориальной реформы. Представители КМРВ считают, что новое деление, в свою очередь, также требует немалых ассигнований, а это неприемлемо для развивающейся страны. В марте 2003 Парламент внес изменения в закон об административно-территориальном устройстве Молдовы, ознаменовавшие фактический возврат от деления на уезды к районам[120].

По мнению экспертов Института развития и социальных инициатив «Viitorul» (IDIS), административно-территориальная реформа 2003 г. также отрицательно сказалась на системе местного публичного управления Молдовы. Об этом говорится в докладе IDIS о ситуации в сфере местного самоуправления Молдовы, который охватывает период с марта 2003 г. по январь 2004 г.: «Последние изменения в законодательстве, которые предусматривают взимание НДС с регламентируемых доходов, увеличивают зависимость местного самоуправления от центральных органов государственной власти. Те 25 млн. леев, которые ранее поступали в местные бюджеты за год от НДС для развития инфраструктуры территории, теперь перешли в ведение центра». Авторы данного доклада утверждают, что от несовершенства системы местных публичных финансов органы местного самоуправления теряют ежегодно до 100 млн. леев[121].

Кроме того, по мнению молдавских специалистов, существенно возросли расходы на содержание административного аппарата, увеличилось количество административных учреждений: с 955 в 2002 году, до 1842 – в 2004 году. На фоне жёсткой политики ограничения штатных единиц местных властей I и II уровней правительство страны постоянно повышает количество своих сотрудников децентрализованных служб на территориальном уровне, и численность служащих министерских подразделений увеличилось примерно на 6 тысяч человек[122].

Дискуссии по проведению административно-территориальных реформ, однако, нередко в комплексе с обсуждением более широких вопросов изменения государственно-территориального устройства, периодически активизируются в России и Украине.

Следует сказать, что в политических и академических кругах Российской Федерации пока не наблюдается сближения точек зрения по вопросу о том, необходима ли России реформа административно-территориального деления, и если необходима, то когда нужно ее начинать. С одной стороны, в России есть многочисленная группа горячих сторонников радикального изменения административно-территориального устройства страны.

Например, известные российские регионалисты А.А. Адамеску и В.В. Кистанов в своих личных и совместных публикациях 1990-х гг. неоднократно высказывали беспокойство, что сложившиеся в стране границы регионов, их большая раздробленность создают угрозу существованию самой Российской Федерации, ее безопасности, ослабляя страну экономически и политически. По мнению этих авторов (изложенному в совместной статье с В.К. Савельевым), с экономической точки зрения «…актуальность реконструкции административно-территориального устройства обусловлена, прежде всего, ориентацией государства на углубление экономической реформы и ее преимущественную реализацию в

---

[119] Остапчук, Е. Административно-территориальная реформа: начало пути // Независимая Молдова [Электронный ресурс]. – 2002. – 19 февраля. – Режим доступа: http://ist.md/index.asp?doc=1_3&doctree=1_3_7_1_72. – Дата доступа: 02.06.2004.

[120] В Молдавии вновь от уездов перейдут к районам / Информационное агентство «ПРИМА» [Электронный ресурс]. – 2002. – 30 января. – Режим доступа: http://www.prima-news.ru/news/news/2002/1/30/6935.html. – Дата доступа: 02.06.2004.

[121] Административно-территориальная реформа 2003 года отрицательно сказалась на системе местного самоуправления / Инфотаг [Электронный ресурс]. – Moldova Azi. – 2004. – 23 февраля. – Режим доступа: http://www.azi.md/news?ID=27982. – Дата доступа: 15.04.2004.

[122] Стоимость возврата к районам превышает один миллиард леев, в то время как власти назвали цифру в 54 миллиона леев / Инфо-Прим [Электронный ресурс]. – Moldova.ru. – 2004. – 19 марта. – Режим доступа: http://www.moldova.ru/index.php?tabName=articles&owner=17&id=247. – Дата доступа: 02.06.2004.

регионах», однако, региональному развитию мешают раздробленность и бессистемность существующей территориально-организационной структуры, сохранявшейся почти без изменений шесть десятилетий, весьма архаичной и не имеющей аналогов в мире[123]. Их предложение заключается в том, чтобы для государственного, хозяйственного, социально-культурного и общего управления взять за основу проект трехуровневой системы экономического и административного деления (см. табл. 2).

Таблица 5 Система экономического районирования и административно-территориального деления России (проект)

Уровни подсистемы	Экономические районы (комплексы)	Административно-территориальные единицы	Количество единиц	Основные функции	
				Экономические	Социальные
Макро	Основная экономическая зона	Край (республика)	4–5	+	-
	Крупный экономический район (макрокомплекс)	Область	15–20	+ +	-
Мезо	Средний экономический район (мезокомплекс)	Округ	150–200	+	+
Микро	Низовой экономический район (микро-комплекс)	Город, низовой административный район	2,5–3 тыс.	+	+ +
	Первичный социум	Территория муниципального совета, сельсовета	...	-	+

Примечание – Источник: Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 121.

Позже в Совете по изучению производительных сил (СОПС) Министерства экономического развития и торговли РФ и Российской академии наук была разработана более детальная концепция реформирования государственно-территориального устройства России, основные положения которой в конце мая 2004 г. были освещены несколькими информационными агентствами124. Авторами этого документа предложен вариант нового деления территории Российской Федерации на 28 губерний: Центральную (на рисунке 3 показана под номером 1); Западную (2); Верхневолжскую (3); Волго-Окскую (4); Приокскую (5); Западно-Черноземную (6); Восточно-Черноземную (7); Северо-Западную (8); Карело-Мурманскую (9); Северную (10); Волго-Донскую (11); Причерноморскую (12); Северо-Кавказскую (13); Среднероссийскую (14); Волго-Вятскую (15); Волго-Камскую (16); Средневолжскую (17); Западно-Уральскую (18); Южно-Уральскую (19); Восточно-Уральскую (20); Обско-Иртышскую (21); Западно-Сибирскую (22); Южно-Сибирскую (23);

[123] Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 111–112.

[124] Новый вариант административно-территориального деления России: 28 губерний / Информационное агентство «REGNUM» [Электронный ресурс]. – 2004. – 20 мая. – Режим доступа: http://www.regnum.ru/allnews/264405.html. – Дата доступа: 03.06.2004.

Восточно-Сибирскую (24); Прибайкальскую (25); Приамурскую (26); Тихоокеанскую (27); Северо-Восточную (28).

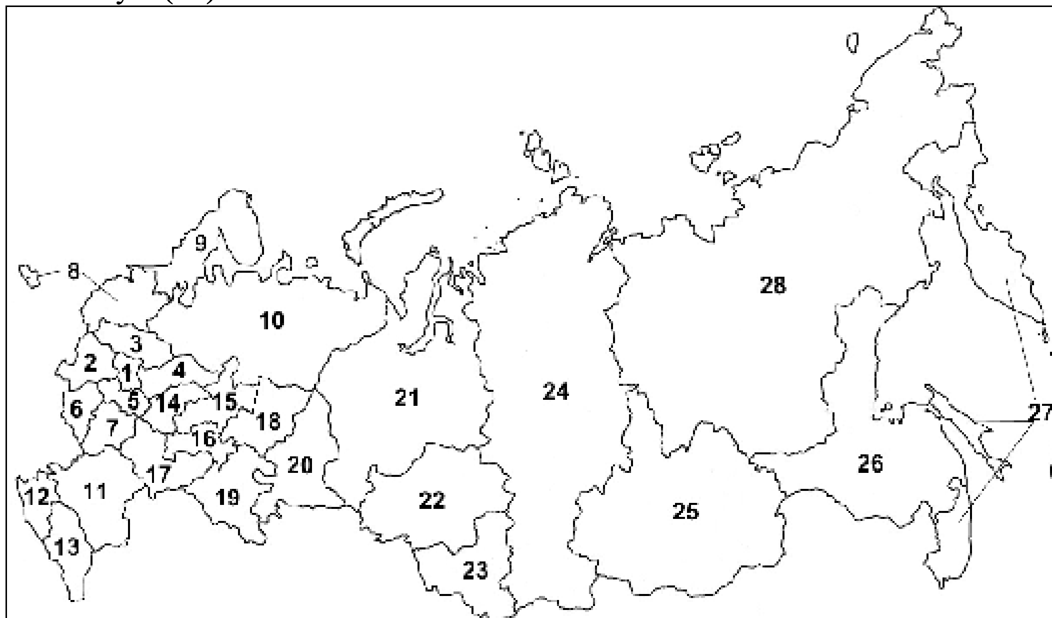


Рисунок 9 Государственно-территориальное устройство Российской Федерации, предложенное СОПС (май 2004 г.)

Презентация данной разработки СОПС, а также появление в тот период времени нескольких других не менее радикальных концепций вызвали в печати и электронных СМИ всплеск оживленных обсуждений, однако, большинство участников дискуссии, на наш взгляд, все же придерживались мнения, что в ближайшее время передела России не будет. Вот одно из красноречивых высказываний, отражающих суть данной позиции: «Пока все разговоры об изменении АТД – это или «проба пера» или «разведка боем». Реальные условия для подобных действий еще не сложились, ибо пока не появился «заказчик», способный не только сформулировать, что он хочет получить в итоге, но и провести необходимые действия в своих интересах»[125].

В целом в России к настоящему времени сложилась следующая ситуация: старое административно-территориальное деление и даже шире – государственно-территориальное устройство Федерации – мало кого устраивает, но большинство все же пока не готово к проведению радикальной реформы. Сложившееся положение хорошо иллюстрирует следующая выдержка из статьи Т.М. Говоренковой, Д.А. Савина и А.В. Чуева: «административно-территориальное деление, доставшееся нам от иного периода, ставящего перед собой иные цели, как корсет сковывает движение России, мешает ее развитию. Более того, старое административно-территориальное деление стремится вернуть Россию в прежнее состояние. И все же самое главное сейчас – не торопиться. Нужно осмысление и понимание, нужно начало эволюционного процесса, начало размышления над проблемой административно-территориального устройства России. Не надо торопиться, реформа должна созреть. Сейчас время только задуматься о процессе реформ, начать их подготовку»[126].

В Украине в последние полтора десятка лет тоже достаточно часто ведутся дискуссии об изменении административно-территориального деления страны. Приводятся самые разные варианты укрупнения АТД с сокращением количества областей до 3–12 единиц при существующих 24. Например, специалисты Института региональных исследований НАН

[125] Передела России не будет / АПН [Электронный ресурс]. – 2003. – 12 сентября. – Режим доступа: http://www.apn.ru/lenta/2003/9/12/39151. – Дата доступа: 12.11.2003.

[126] Говоренкова, Т.М., Савин, Д.А., Чуев А.В. Административно-территориальная реформа в России: выгоды и опасности // Институт развития Москвы [Электронный ресурс]. – 2002. Режим доступа: http://www.mosdevelop.ru/bibliography/biblio3. – Дата доступа: 19.11.2003.

Украины несколько лет назад предложили разделить территорию Украины на шесть регионов:

7. **Центральный регион** (центр – Киев) – Винницкая, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская области;
8. **Донецчина** (центр - Донецк) - Донецкая, Луганская области;
9. **Западный регион** (центр – Лвов) – Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровненская, Тернопольская, Черновицкая области;
10. **Приднепровье** (центр – Днепропетровск) – Днепропетровская, Запорожская, Кировоградская области;
11. **Причорноморье (**центр – Одесса) - Николаевская, Одесская, Херсонская области, АР Крым;
12. **Харьковщина** (центр – Харков) – Полтавская, Сумская, Харьковская области[127] (см. рис. 4).

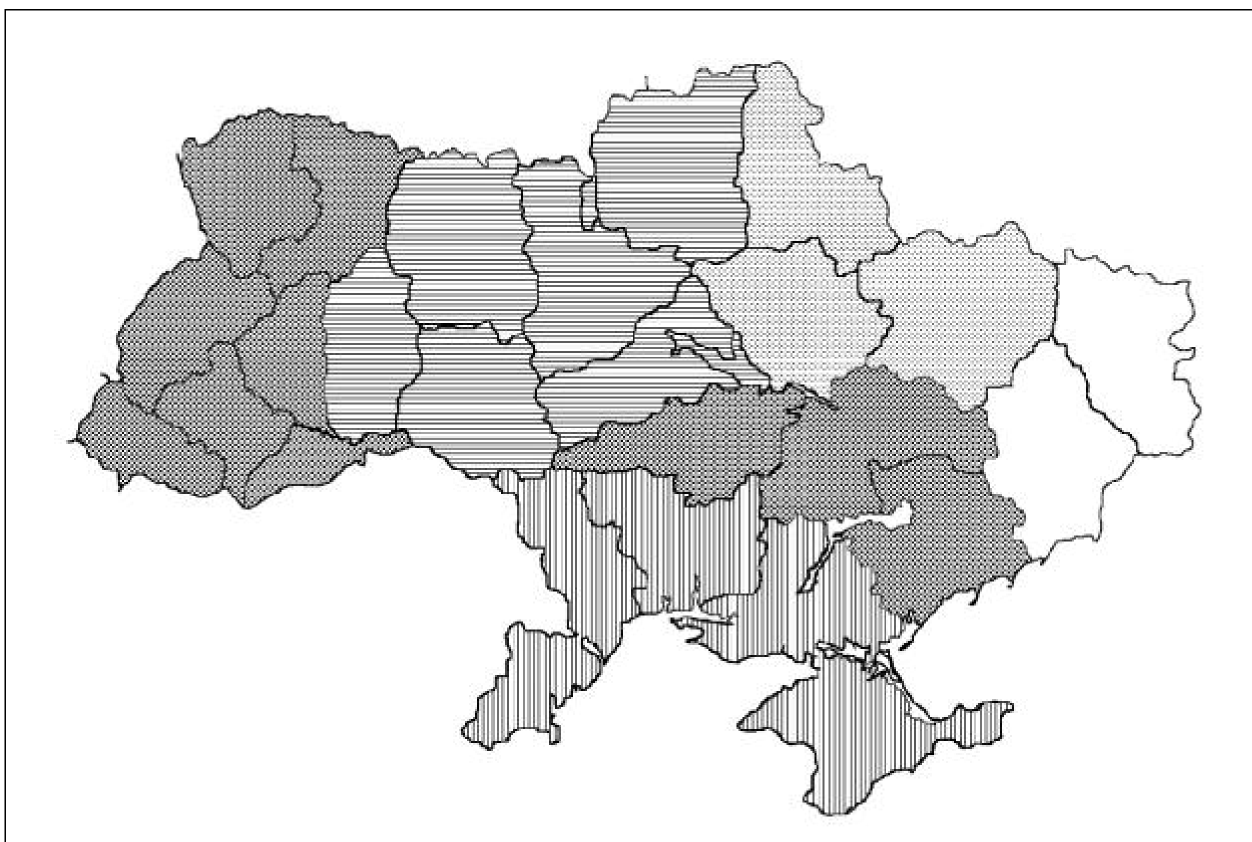


Рисунок 10 Вариант административного деления Украины, предложенный специалистами Института региональных исследований НАН Украины

Свои варианты изменения АТД в свое время предлагали многие другие украинские ученые-экономисты, а также политические деятели[128]), но до рассмотрения этих предложений в качестве основы для реальной реформы, дело не доходило. Во второй половине 2002 г. казалось, что государственное решение проблемы административно-территориальной реформы в Украине несколько сдвинулось с места, когда была создана межведомственная рабочая группа по подготовке проекта концепции усовершенствования административно-территориальной системы. В нее вошли представители Кабинета Министров, Верховной Рады и Администрации Президента.

[127] Коляса, Я. Буде третій переділ України? // Тиждень [Электронный ресурс]. – 1999. – № 30. – 22–28 липня. – Режим доступа: http://www.gc.lviv.ua/week/30-99/30w-vld.htm. – Дата доступа: 12.08.1999.

[128] См. более подробно раздел 3.4.2. в кн.: Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика.– Мн.: Изд-во ЕГУ, 2004.

С. Гавриш, народный депутат Украины и один из участников этой рабочей группы, утверждал в интервью, что пик работы комиссии придется на начало 2004 г., когда планировалось вынести конкретные предложения относительно нового административно-территориального деления Украины[129]. Однако даже через полтора года после этого срока, в августе 2005 г., по утверждению другого народного депутата Украины, В.Т.Коржа, организаторы подготовки реформы АТД в Украине все еще сталкивались с огромными трудностями. Судя по тому, что в этот период депутаты все еще ограничивались призывами типа: «…к проведению реформы надо привлечь авторитетных и известных в государстве личностей»[130], вряд ли в ближайшее время в Украине дело дойдет до реального пересмотра АТД. Тем не менее, необходимость внесения существенных изменений в территориальную организацию украинского государства признают многие политики и ученые.

Представляется, что отмеченный выше опыт (как позитивный, так и негативный), который успели приобрести и продолжают активно накапливать все европейские страны, может быть очень полезен для Беларуси и должен стать предметом постоянного внимания органов государственной власти, местного самоуправления, а также научно-исследовательских институтов и вузов республики, в особенности экономического, юридического и градостроительного профиля.

§ 2.9. Административно-территориальное деление Беларуси и проблемы его совершенствования

В соответствии с действующим законодательством административно-территориальное деление территории Республики Беларусь как унитарного государства представляет собой деление его территории на определенные части «в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь»[131].

Территория Республики Беларусь общей площадью 207,6 тысяч кв. км. административно разделена на шесть областей (Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую), которые, в свою очередь, включают 118 районов. Таким образом, в Беларуси сохраняются два уровня промежуточных регионов. В стране насчитывается 112 городов, 95 поселков городского типа, а также 1388 сельских Советов. Ряд крупных городов разделен на городские районы (например, в Минске их 9, а в Бресте и Гродно всего по 2). В среднем каждый сельсовет объединяет по 17 деревень и других сельских населенных пунктов, общее количество которых постоянно сокращается.

Численность постоянного населения страны в последнее десятилетие ушедшего столетия также снижалась, и во второй половине 2000 г. она оказалось ниже черты в 10 млн. человек (см. табл. 3). Средняя плотность населения – 47 человек на 1 кв. км.

Существующее областное деление Беларуси сложилось к началу 60-х гг. Следует отметить, что с 1944 г. в течение почти десяти послевоенных лет республика делилась на 12 областей, которые по своей территории, количеству населения и районов напоминали укрупненные округа 20-х гг. В январе 1954 г. пять областей (Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая) были ликвидированы, а в начале 1960 г. Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР упразднена Молодечненская область. За

---

[129] Стебницкий, П. Как делить Украину? // Республиканская общественно-политическая газета [Электронный ресурс]. – 2002. – 23-29 сентября. – Режим доступа: http://www.snps.com.ua/gazeta/2002/26/26_delit.htm. – Дата доступа: 02.06.2004.

[130] Административно-территориальная реформа – это путь к стабильности страны на перспективу // Голос Украины. – 2005. – 5 августа.

[131] Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154–3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998.– № 19. – Ст. 214: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.

счет входивших в них районов были укрупнены оставшиеся шесть областей. К настоящему времени наиболее крупной, причем, как по численности населения, так и по площади, является Гомельская обл. В ней проживает более 1485 тыс. жителей, территория составляет 40,4 тыс. кв. км. Меньше всего населения проживает в самой малой по территории Гродненской обл. (соответственно, 1123,5 тыс. человек и 25,1 тыс. кв. км).

В ходе последней наиболее крупной реформы административно-территориального деления БССР, проходившей в 50 – 60-х гг., неоднократно преобразовывалась сеть районов Беларуси. Первоначально (в 1956–1962 гг.) районы были подвергнуты существенному укрупнению, а их общее количество сократилось более чем в два раза и составило 77. Однако в начале 1965 г. число районов было доведено до 100, а еще через полтора года – до 117 единиц[132].

Таблица 6 Административно-территориальное деление Республики Беларусь*

Области	*Территория, тыс. кв. км*	*Численность постоянного населения, тыс. чел.*	*Районы*	*Города*	*Поселки городского типа*	*Сельские Советы*	*Сельские населенные пункты*
Брестская	32,8	1445,6	16	21	8	225	2178
Витебская	40,0	1294,7	21	19	24	200	6480
Гомельская	40,4	1485,1	21	18	17	275	2549
Гродненская	25,1	1123,5	17	14	18	187	4363
г. Минск	0,2	1780,7	–	1	–	–	–
Минская	40,0	1474,1	22	24	19	307	5212
Могилевская	29,1	1146,8	21	15	9	194	3081
Беларусь	**207,6**	**9750,5**	**118**	**112**	**95**	**1388**	**23863**

* на 1 января 2006 г.

Источник: составлено по данным: Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2006. – С. 26–27.

Реформа 1955–1966 гг. в основном была нацелена на поиск новой административной сетки, отвечавшей потребностям централизованного управления сельским хозяйством. При формировании каждого района учитывались: общая территория и ее конфигурация; природно-климатические особенности; размеры сельхозугодий и доля в них пашни; количество населения по категориям; число колхозов и совхозов и их экономическое состояние; наличие промышленных предприятий и их мощность; количество скота; уровень социально-бытового обслуживания и число соответствующих учреждений; протяженность железных, шоссейных и грунтовых дорог; количество сельсоветов и населенных пунктов; расположение административного центра[133].

Несмотря на специфику целей и задач этой реформы, следует признать, что по своим результатам (каждый третий район БССР был упразднен) она в целом соответствовала общей тенденции, наблюдавшейся в послевоенной Европе – сокращению общего количества и укрупнению низовых административных единиц.

Однако с конца 60-х гг. сеть районов Беларуси не претерпевала никаких изменений. Единственное исключение было допущено в 1989 г., когда в Могилевской области был образован новый, 118-й район – Дрибинский (с учетом необходимости решения задач минимизации последствий аварии на Чернобыльской АЭС). Тем не менее, стоит отметить, что состав и границы административно-территориальных единиц более низкого уровня менее статичны и подвергаются изменениям достаточно часто.

[132] Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2 т. / Ред. В.А. Круталевич и др.– Минск: Беларусь, 1985. – Т. 2. – С. 5–6.
[133] Там же, с. 7.

Современные районы отличаются по площади в пределах от 0,7 тысяч кв. км (Жабинковский) до 3,4 тысяч кв. км (Столинский), однако, примерно две трети из них имеют территорию в пределах от 1 до 2 тысяч кв. км. Минимальный средний размер районов (как по площади, так и по численности населения) имеет Могилевская, максимальный – Брестская область.

В Беларуси сформировалась относительно равномерная и густая сеть населенных пунктов. Среднее расстояние между городами меньше 50 км, т.е. в радиусе часовой транспортной доступности. Среднее расстояние между сельскими населенными пунктами составляет около 3 км, что также облегчает связь между ними. В среднем на каждую тысячу кв. км площади страны приходится одно городское поселение (город или поселок городского типа) и 115 сельских. Такие условия в целом являются благоприятными для развития экономических, трудовых, культурно-бытовых, гостевых и родственных связей между людьми, для развития местных сообществ в целом[134].

В 1959 г., т.е. незадолго до формирования современного областного деления, в Беларуси было всего четыре города с численностью населения 100 тысяч и более человек, что, конечно же, в то время учитывалось при проведении реформы. В настоящее время на территории Беларуси расположено 14 таких городов «стотысячников», способных успешно выполнять функции региональных (промежуточных) центров, подобные тем, что имеются в большинстве европейских стран (Минск, Гомель, Могилев, Витебск, Гродно, Брест, Бобруйск, Барановичи, Борисов, Пинск, Орша, Мозырь, Новополоцк, Солигорск). В них проживает 48,6 % всего населения Беларуси или более двух третей городского. В столице страны Минске проживает около 1781 тыс. жителей, в областных центрах – от 301 до 492 тыс. человек[135].

Городское население составляет 72,4 % общей численности населения Беларуси. Однако по регионам страны значения этого показателя отличаются. В западных областях удельный вес населения, проживающего в городах и поселках городского типа, несколько ниже (в Брестской обл. – 63,3 %, в Гродненской обл. – 66,3 %). Это обусловлено специализацией экономики регионов Беларуси, на формирование которой оказали влияние как природно-климатические и исторические факторы, так и политика размещения производительных сил, проводившаяся на территории Польши до Второй мировой войны и в послевоенной централизованно планируемой экономике СССР. В результате совокупного воздействия этих факторов в настоящее время Брестская и Гродненская области до сих пор продолжают сохранять более ярко выраженную аграрную ориентацию.

Отсутствие на протяжении многих десятилетий принципиальных изменений в административно-территориальном устройстве Беларуси не может рассматриваться как свидетельство его оптимальности. Однако сама постановка вопроса о его реформировании далеко не нова. Административное членение территории республики критиковалось и в прошлом как не обеспечивающее условия для функционирования централизованно планируемой экономики. Так, А.Г. Лис еще в 1972 г. на основе результатов глубокого регионального анализа сделал вывод: «Областное административно-территориальное устройство БССР экономически более приспособлено к сельскохозяйственным, чем общеэкономическим задачам»[136].

В известном справочнике «*Административно-территориальное устройство БССР*», изданном еще в 1987 г., был обоснован актуальный и в наше время вывод: существенный недостаток областного деления Беларуси состоит в том, что восточные районы Гродненской области расположены слишком далеко от областного центра и в большей степени находятся

[134] Манак, Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. – Минск: Універсітэцкае, 1992. – С. 111.
[135] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2006. – С. 111.
[136] Лис, А.Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии. – М.: Мысль, 1972. – С. 254.

в зоне влияния г. Минска[137]. К этому следует также добавить, что четыре из шести областных центров расположены на периферии соответствующих областей.

В целом ряде научных и проектных разработок, выполненных в разные периоды времени, начиная с 70-х гг., в Научно-исследовательском экономическом институте Минэкономики Республики Беларусь (НИЭИ, бывшем НИИЭМП при Госплане БССР), БелНИИПградостроительства, других организациях, были обоснованы рекомендации по социально-экономическому районированию, которые предлагалось высшим государственным органам республики использовать в качестве основы для реформирования ее административно-территориального деления.

Так, специалисты НИЭИ еще при подготовке первых схем развития и размещения производительных сил БССР отмечали большую условность областных границ и обосновывали новую схему деления территории республики на ***18–19 экономических подрайонов***[138].

В *Генеральной схеме комплексной территориальной организации БССР* (ГСКТО БССР), разработанной БелНИИПградостроительства в 1987 г., были сформулированы более радикальные рекомендации: поэтапно реформировать всю существующую систему административно-территориального деления. На наш взгляд, эта схема, несмотря на то, что она разрабатывалась для условий централизованно планируемой экономики, до сих пор является образцом документа, содержащим комплексную и наиболее детальную оценку градостроительных, физико- и социально-географических, экологических, коммуникационных (несколько в меньшей степени – экономических) и некоторых других факторов, определявших на тот период времени территориальную организацию Беларуси, а также анализ имеющихся предпосылок для реформирования АТД БССР.

В указанной схеме предлагалось на первом этапе при сохранении существующих областей и районов сократить общее количество низовых территориальных единиц (прежде всего сельсоветов) с 1715 до 388 местных систем. На втором – сформировать вместо областей и районов ***20 новых территориальных комплексов*** (см. рис. 5). На третьем – преобразовать комплексы в органы самоуправления, образуемые ассоциациями или советами представителей местных территориальных систем[139].

Следует отметить, что вышеуказанные предложения в свое время были достаточно прогрессивными, имели много сторонников и получили высокую оценку ученых и специалистов, причем, не только в республике, но и за рубежом. Однако они не были реализованы по нескольким причинам, многие из которых, на наш взгляд, не устранены и по сей день.

Во-первых, в централизованно планируемой экономике БССР четко срабатывал широко известный (к слову, до сих пор сохранившийся) механизм отторжения результатов научных исследований от экономической практики. Нет необходимости доказывать, что в условиях закрытого общества, существования жесткого режима секретности, абсолютное большинство населения Беларуси даже не догадывалось о том, что в республике имеются значительные научные и проектные разработки, а также обоснованные предложения по совершенствованию АТД.

Во-вторых, большинство специалистов предлагало упростить административно-территориальное деление Беларуси за счет сокращения количества территориальных единиц и (или) уровней управления. А это уже было связано не с абстрактными общегосударственными интересами, а с вполне конкретными личными и групповыми, поскольку каждая область, район либо другая территориальная единица из числа тех,

[137] Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2 т. / Ред. В.А. Круталевич и др.– Минск: Беларусь, 1985. – Т. 2. – С. 5.
[138] Богданович, А.В. Вопросы экономического районирования Белорусской ССР // Региональные проблемы экономического и социального развития Белорусской ССР / НИИЭМП при Госплане БССР. – Минск: НИИЭМП при Госплане БССР, 1982. – С. 9.
[139] Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Институт экономики АН БССР; под ред. В.С. Фатеева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – С.222–225.

которые намечалось упразднить, – это в недавнем прошлом местный комитет коммунистической партии, Совет народных депутатов с его исполкомом и другие государственные учреждения. Предлагаемое сокращение затронуло бы многих людей, обладавших в то время реальной властью. В связи с этим необходимо было политическое решение на самом высоком республиканском уровне, которое так и не было принято.

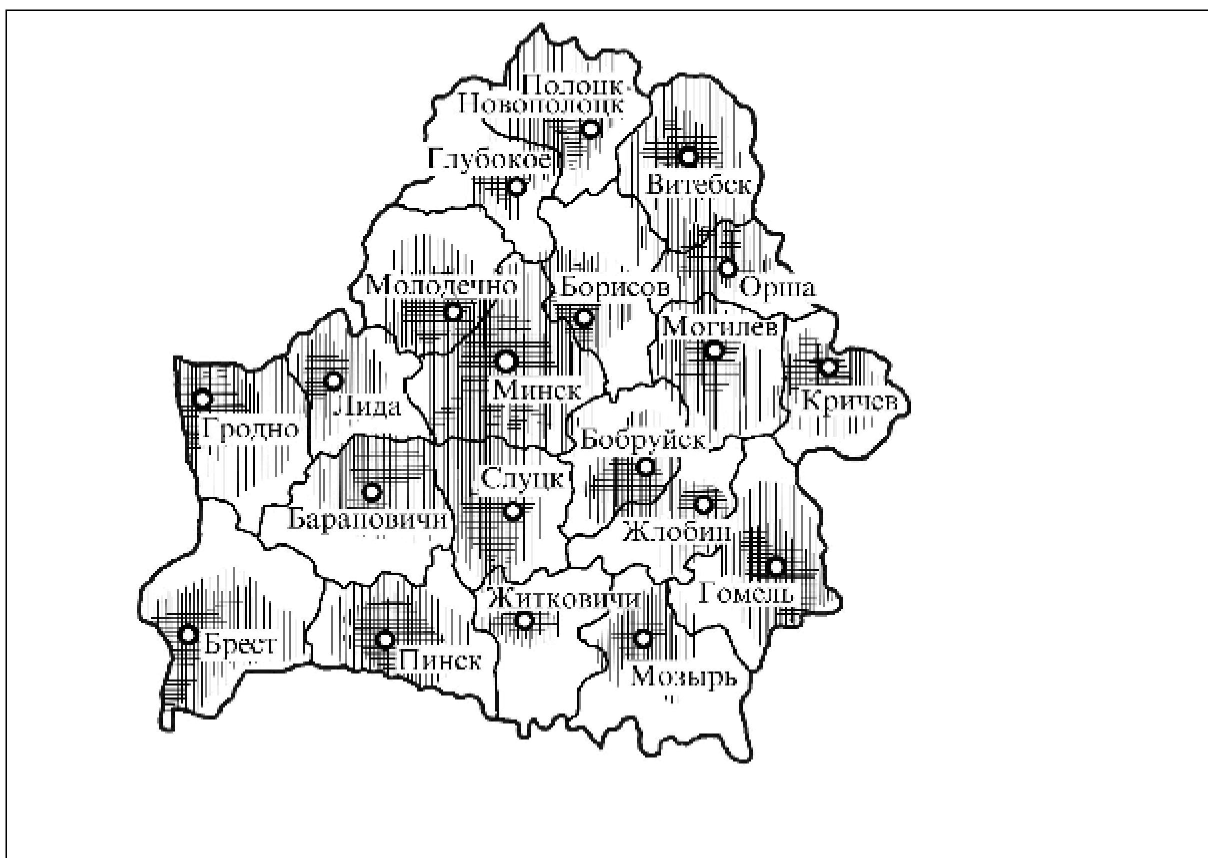


Рисунок 11 Территориальные комплексы, предложенные в ГСКТО БССР, и зоны влияния их центров

Примечание – Источник: Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Институт экономики АН БССР; под ред. В.С. Фатеева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – С. 208.

В-третьих, до распада СССР идея ликвидации областей и создания округов или территориальных комплексов, с которой выступал ряд республиканских НИИ и отдельных специалистов, нуждалась в одобрении на союзном уровне. Формально вопросы административно-территориального устройства находились в компетенции органов власти союзной республики, однако, содержащиеся в ГСКТО БССР предложения предусматривали значительную децентрализацию управления и расширение границ автономии самоуправления, а это уже вопрос политический. По этой причине реализация данной идеи потребовала бы внесения существенных изменений не только в законодательство БССР, но и в союзное. Инициатива Беларуси о внесении таких изменений могла бы создать прецедент для других союзных республик и, скорее всего, она была бы расценена (а возможно, так оно и было) как попытка ослабления единого народнохозяйственного комплекса СССР.

По мнению автора этого раздела, существовали и другие причины, сделавшие в те годы невозможным преобразование административно-территориального устройства республики. Так, авария на Чернобыльской АЭС потребовала внесения существенных изменений в имеющиеся разработки, следовательно, какого-то достаточно

продолжительного времени, которого в условиях быстрого укрепления в Союзе ССР дезинтеграционных тенденций у разработчиков ГСКТО БССР просто не было.

Нельзя не признать, что многие из отмеченных выше документов при всей их ценности имели и недостатки: в одних из них хорошо были проработаны градостроительные и экологические вопросы, однако экономическое обоснование было очень поверхностным; в других, наоборот, акцент делался главным образом на экономическое районирование, что для проведения крупной административной реформы явно недостаточно.

Практически ни в одной из разработок не был учтен исторический аспект административно-территориального устройства Беларуси, а также не было дано ответа на вопрос о том, какова все же роль местных сообществ в проведении реформы АТД. Предложения разработчиков носили ведомственный характер и, как уже было отмечено, значительная часть документов готовилась под различными грифами секретности, поэтому не могли стать предметом широкого, всестороннего обсуждения.

Кроме того, предлагаемые преобразования в административно-территориальном устройстве слабо увязывались либо вообще не предусматривали реформирование финансово-бюджетной системы с целью укрепления финансовой самостоятельности местных органов власти, а также с перераспределением функций между республиканскими и местными органами, между Советами и их исполкомами, с изменениями в организационных структурах территориального управления.

После обретения Беларусью государственного суверенитета проблемы совершенствования ее административно-территориального деления также не раз становились предметом широкой дискуссии. Некоторые авторы прямо призывали использовать уже выполненные в прежние годы разработки. Например, С. Польский и К. Красовский предлагали приступить к реализации положений, сформулированных в отмеченной выше ГСКТО БССР[140]. Предложения, изложенные в указанной схеме, также в основном были поддержаны Б.А. Манак, которая в одной из своих книг отметила, что дальнейшее формирование территориальных систем расселения в Беларуси сдерживается тем, что их границы не совпадают с административно-территориальными[141].

Специалисты НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь в последние годы не раз возвращались к ранее обоснованным ими идеям формирования экономических подрайонов и других подобных территориальных образований. Однако их предложения не были простой копией выдвинутых ранее, в них периодически вносились некоторые изменения и уточнения.

Так, А.В. Богданович и И.М. Удовенко в одной из своих совместных статей высказали мнение о том, что в условиях рыночной экономики области окажутся лишним звеном, необходимо перейти к двухступенчатой системе административно-территориального деления, первичный уровень которой образуют города, поселки городского типа, укрупненные сельские Советы (общины), а второй – группы нынешних районов (округа), центрами которых являются большие и средние города. По мнению указанных авторов, в Беларуси целесообразно формирование ***18–19 округов*** со следующими ориентировочными параметрами: время транспортной доступности центра в пределах 1,5–2 часов, радиус зоны тяготения 80–100 км, площадь 7–15 тысяч кв. км, численность населения 200–900 тысяч человек (кроме г. Минска). От реализация этих предложений ожидалось сократить количество административно-территориальных единиц управления с 1770 до 500 и создать предпосылки для оптимального взаимоувязанного функционирования внутриреспубликанских регионов всех уровней в условиях рыночной экономики[142].

В одной из своих более поздних публикаций А.В. Богданович несколько изменил отмеченную выше модель переустройства АТД страны, которая в 1998 г. уже выглядела так:

[140] Польскі С., Красоўскі, К. Чаму б не мястэчкі і не грамады! // Народная газета. – 1992. – 5 лютага.
[141] Манак, Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. – Минск: Універсітэцкае, 1992. – С. 131.
[142] Богданович, А.В., Удовенко, И.М. Новая модель управления: от трех к двум звеньям // Беларуская думка. – 1991. – № II. – С. 36, 38.

«Первичный уровень государственного регионального управления – это города и поселки городского типа с прилегающими к ним территориями, укрупненные сельские Советы. За этими административно-территориальными единицами, общее количество которых согласно проектным проработкам должно составить – 400–450, необходимо сохранить наименование района. Второй уровень территориального управления – разукрупненные области, центрами которых будут большие и средние города. Таких областей (округов) в Беларуси должно быть ***18–20***»[143].

К. Надудик высказывался за упразднение областей, обосновывая переход к трехступенчатой системе (с учетом общенационального уровня): волость – воеводство – республика. Он предлагал создать ***20 воеводств***, в каждом из которых будет ***20–30 волостей***[144].

Как уже отмечалось, идея упразднения областей и в целом необходимости реформы административно-территориального деления имела не только сторонников, но и противников. Так, А. Злотников подверг серьезной критике предложения К. Надудика, отметив, что они, по сути, позаимствованы из старых разработок БелНИИПградостроительства с использованием белорусской терминологии и обратил внимание на опыт неудачных административно-территориальных преобразований, имевших место в Беларуси в 50–60-е гг.[145]. А.Злотников считает: «... возрождаемая сегодня концепция административного передела, во-первых, не имеет обстоятельного экономического обоснования, а носит скорее декларативно политический характер; во-вторых, противоречит тенденциям концентрации местных территориальных сообществ; в-третьих, в отношении конкретной (постчернобыльской) ситуации ослабит возможности решения проблем смягчения последствий катастрофы на ЧАЭС; в-четвертых, порождает значительные диспропорции территориального плана и распределения численности населения; в-пятых, грозит упадком и застоем в развитии еще 11 городских поселений области; в-шестых, всякая нестабильность (а переустройство к этому ведет) на руку мафиозным амбициям; и в-седьмых, носит разрушительный, а не созидательный характер...», – и далее как вывод, – «в сложившейся на Беларуси обстановке необходимых условий для административного переустройства... нет»[146].

С первым доводом А. Злотникова можно в целом согласиться. Действительно, выполненные в прошлые годы разработки БелНИИПградостроительства и других НИИ, как уже отмечалось выше, имеют недостаточное экономическое обоснование. Во многих появившихся в 1990-е гг. публикациях авторов, никогда не занимавшихся профессионально вопросами совершенствования административно-территориального устройства, отчетливо просматривается декларативность утверждений, псевдореволюционное стремление решить все проблемы республики одним средством и сразу. Поэтому, при проведении реформ АТД, отнюдь не лишним будет руководствоваться принципом, перефразировав известную пословицу: «Семь раз отмерь, один раз передели».

Тем не менее, представляется, что остальные выводы А. Злотникова не имеют достаточно убедительных обоснований. Результаты анализа реформ в ряде стран, проведенные в предыдущих разделах, свидетельствуют о том, что идея дальнейшего сокращения количества низовых административных единиц не противоречит, а наоборот, находится в русле имевшей место в послевоенной Европе тенденции.

Не приводится также достаточно весомых аргументов, чтобы утверждать, что административное переустройство в сложившейся в Беларуси обстановке будет иметь разрушительный характер. Тот же зарубежный опыт, в том числе и в ближнем зарубежье, показывает, что именно в сложной обстановке (послевоенное время, периоды кризисов, системных государственных преобразований) многие страны идут на такие реформы. Более

---

[143] Беларусь: государство, управление, человек: Национальный отчет о человеческом развитии '98 / UNDP. – Минск: UNDP, 1998. – С. 96.
[144] Надудик, М. Звено, ставшее лишним // Беларуская думка. – 1993.– №2. – С. 17.
[145] Злотников, А. От перестройки к переустройству // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 27.
[146] Там же, с. 29.

того, сами реформы рассматриваются как средство выхода не только из экономического, но и политического кризиса, как форма нахождения политического компромисса в обществе, т.е. имеют созидательный характер.

Следуя логике А. Злотникова, можно оказаться недалеко от предположения, что авторы осуществленных в последние годы административно-территориальных реформ в Литве, Польше, других странах преследовали разрушительные цели при разработке своих концепций административных территориальных преобразований. Разумеется, при этом разрушались старые стереотипы, догмы, шаблоны, но стратегические задачи были, безусловно, созидательными.

Более осторожно и взвешенно высказал свои сомнения А. Высоцкий, который вполне справедливо отметил: «Следует избавляться от иллюзий, что переход от областей к более мелким округам с центрами-городами развяжет последним руки и принесет сплошные экономические выгоды»[147]. Как бы продолжая эту мысль, другой автор – Е. Брытиков – поставил вопрос о гарантиях того, что после административно-территориальных изменений количество аппарата управления не «догонит» существующую, и мы не получим 18–20 областей вместо шести[148].

Представляется, что эти сомнения не напрасны, учитывая опыт прежних преобразований в государственном управлении республики, имевшем место в последнее десятилетие, а также литовский и молдавский примеры реформирования АТД. Но вряд ли стоит опасаться как такового роста аппарата управления в новых областях, если, конечно, дело не ограничится чисто механическим дроблением старых, без перераспределения полномочий, финансовых и трудовых ресурсов вниз по территориальным уровням. В том случае, если будут осуществлены деконцентрация с последующим переходом к делегированию и деволюции управления, неизбежно произойдет не только правовое, финансовое, но и кадровое укрепление местного самоуправления, причем *не только качественное, но и количественное*.

Однако при вполне возможном сценарии, когда все эти процессы будут сопровождаться ощутимым ростом численности государственного аппарата на республиканском уровне, несомненно, придется констатировать неудачу или (в лучшем случае) низкую эффективность осуществляемых административных преобразований.

Тем не менее, уже сам факт проведения в первые годы после обретения Республикой Беларусь государственного суверенитета на страницах самых разных печатных изданий подобных дискуссий по проблемам преобразования административно-территориального устройства молодого государства свидетельствовал об актуальности этих вопросов, и одновременно эти дискуссии стали своеобразной преградой для принятия скоропалительных политических решений. В то же время официальные лица, представлявшие высшие государственные органы Беларуси в начале 1990-х гг. (когда, собственно, и обсуждались многие из рассмотренных выше предложений), занимали откровенно выжидательную позицию, периодически откладывая совершенствование АТД на неопределенную перспективу. Для обоснования такой позиции использовался аргумент о несвоевременности и вредности административно-территориальной реформы в условиях экономического кризиса.

Аналогичную позицию, очевидно, занимали и белорусские законодатели, поэтому длительное время административно-территориальное устройство нового независимого государства продолжало регулироваться нормативным правовым актом, принятым еще в советский период. Лишь в апреле 1998 г. в республике был принят Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-

[147] Высоцкий, А. Уснем в сельсовете, проснемся в повете? // Рэспубліка. – 1992. – 30 верасня.
[148] Брыцікаў, Я. Сем разоў адмерац // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 20.

территориального устройства Республики Беларусь»[149]. Содержание статей этого акта, а также время его появления нельзя оценить однозначно.

С одной стороны, нет оснований оспаривать важность самого факта принятия указанного Закона, поскольку до этого вопросы административно-территориального устройства в Беларуси регламентировались Указом Президиума Верховного Совета БССР, принятым еще в январе 1983 г. (СЗ БССР, 1983 г., № 3, ст. 61), т.е. законодательство в этой области безнадежно устарело и требовало пересмотра в связи с коренными изменениями в государстве.

С другой стороны, в соответствии с Законом «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь», принятым 15 марта 1994 г.[150], законы, на которые сделаны ссылки в Конституции Республики Беларусь, необходимо было принять в течение двух лет после ее вступления в силу. Поскольку статья 9 Основного Закона 1994 г. предусматривает, что административно-территориальное деление государства определяется законом, то последний должен был вступить в силу не позже, чем в марте 1996 г.

Следует отметить, что один из первых вариантов проекта Закона об административно-территориальном делении был подготовлен своевременно (еще в апреле 1995 г.) и обсуждался, дорабатывался в Министерстве юстиции с участием широкого круга ученых и специалистов (в том числе и автора этой книги). Как правовая основа для закрепления сложившегося к тому времени административно-территориального деления страны этот документ, призванный заменить старый Указ Президиума Верховного Совета БССР был вполне приемлем. Однако в нарушение сроков, установленных Законом «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь», потребовалось еще два года доработок для принятия нового Закона, мало отличающегося по своему содержанию от указанного выше проекта и не предусматривающего каких-либо радикальных изменений в сложившемся административно-территориальном делении страны. Представляется, что Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» уже в 1998 г., т.е. сразу же после его принятия, стал определенным тормозом при продолжении реформ в области местного самоуправления.

Впрочем, как показали итоги работы состоявшегося 29 сентября 2000 г. Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь[151], и через два с половиной года у депутатского корпуса республики не было ясного видения ответов на вопросы о том, каковы должны быть перспективы развития системы местного самоуправления в стране, а также его взаимоотношений с государственным управлением. Съезд Советов лишь признал необходимым разработать Концепцию реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, а без такой «общенациональной платформы» нет смысла инициировать и реформу АТД.

Как убедительно свидетельствует опыт многих других европейских стран, без четких политических решений по этим вопросам реформирование АТД часто приобретает вид половинчатых, противоречивых преобразований территориальной организации государства, а иногда и просто обречено на неудачу.

Следует отметить, что в последние пять-семь лет проблемы реформирования АТД Беларуси все же не остаются без внимания специалистов, несмотря на то, что все дискуссии

---

[149] См.: Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154–З // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 19. – Ст. 214; О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь»: Закон Респ. Беларусь от 23 ноября 2005 г. № 62-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 188, 2/1159.

[150] О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 145.

[151] Декларация Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября; Резолюция Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября.

по данному вопросу, как и в России, пока представляют собой лишь «пробу пера» или «разведку боем».

Среди наиболее интересных научных работ последних лет по вопросам теоретического и методического обоснования возможных вариантов усовершенствования существующего АТД Беларуси, на наш взгляд, следует отметить публикации Г.В. Радиевского, доцента Могилевского государственного университета им. А.А. Кулешова, изданные в 2002–2005 гг.152. В них предлагается вариант социо-эколого-экономического районирования (СЭЭР) Республики Беларусь с выделением 15 регионов, выполненный этим автором на основе использования собственной методики расчетов индекса экологической сбалансированности социально-экономического и природно-ресурсного потенциала территории методом узлового районирования.

Кроме того, Г.В. Радиевский предлагает еще один вариант схемы – планировочного районирования с выделением 16 регионов (см. рис. 6). При наложении на карту с сеткой существующего административно-территориального деления Беларуси двух схем (СЭЭР и планировочного районирования) наглядно показывается, в каких частях страны АТД нуждается в уточнении. По мнению автора этого метода, на его основе «возможно достаточно постепенное и безболезненное трансформирование устаревшего АТД страны и создание планировочных структур, способных обеспечить переход всех регионов Беларуси к устойчивому развитию»[153].



Рисунок 12 Планировочное районирование Республики Беларусь (по Г.В. Радиевскому, 2005 г.)

Примечание – Источник: Радиевский Г.В. Планировочное районирование Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 4. – С. 8.

---

[152] См., например: Радиевский Г.В. Планировочное районирование Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 4. – С. 4–10.
[153] Там же, с. 9.

Разумеется, метод Г.В. Радиевского не универсален, поскольку он лишь предлагает достаточно убедительную, но всего лишь одну из многих возможных схем (вариантов) изменения АТД. При этом возникает ряд вопросов по учету все той же социальной составляющей, а также культурно-исторических факторов. Например, а как же быть с желанием или нежеланием региональных и местных сообществ «вписываться» в новые границы административно-территориальных единиц? Как учесть мнение населения при построении СЭЭР? Как быть в тех случаях, когда новая граница, рассчитанная по данной методике, разделит территории, имеющие внутренние различия по учтенным социальным, экономическим, экологическим и другим показателям, но не утратила общность исторических традиций, культурных и иных ценностей, накопленных совместно проживающим на ней населением на протяжении веков? И другие вопросы.

Тем не менее, предложенный подход в целом, на наш взгляд, заслуживает внимания и имеет перспективы для использования при обосновании и сравнительном анализе различных вариантов АТД в комбинации с другими инструментами, в частности, из арсенала социологии, региональной экономики, политологии, этнографии и других научных направлений.

Попытка обоснования новых вариантов изменения АТД Беларуси была также предпринята в 2003 г. в рамках подготовки по поручению Президента Республики Беларусь от 18.11.2002 № 16/541-54 Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Для разработки этого документа была сформирована рабочая группа при Институте экономики НАН Беларуси, в состав которой вошли ученые, депутаты Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, государственные служащие из Администрации Президента, Конституционного суда и Центризберкома Республики Беларусь, представители местных органов управления и самоуправления, а также неправительственных организаций (руководитель рабочей группы – М.В. Мясникович, заместитель – П.Г.Никитенко).

В первой редакции Концепции было предложено два варианта перехода от трехзвенной к двухзвенной системе территориального управления с упразднением уровня сельских Советов[154]. В первом варианте предусматривалось вместо нынешних 6 областей и города республиканского подчинения Минска сформировать 15 областей (округов), средний радиус доступности административных центров которых составлял бы 54–80 км. В качестве базовых административно-территориальных единиц предлагалось выделить 250–270 районов (общин, волостей) с радиусом доступности от центра от 14 до 17,5 км.

Второй вариант реформы, который также предусматривал два уровня – региональный (область) и местный (район), состоял лишь в корректировке границ современных административно-территориальных единиц. В соответствии с этим вариантом в результате реформы количество районов должно было составить от 90 до 119, а количество единиц областного уровня – 6 (предлагалось центральную Минскую область объединить с городом Минском).

На наш взгляд, первый вариант реформы АТД, предложенный указанной рабочей группой, в качестве рабочей идеи или эскиза реформы вполне заслуживал внимания и дальнейшей проработки с соответствующим обоснованием и детализацией.

Второй вариант, который практически не несет существенных изменений на областном и районном уровне, но при полном упразднении низовых единиц – сельских Советов, представляется абсолютно нежизнеспособным, поскольку он ведет к еще большему уровню централизации управления, не виданному даже в советское время. Можно с уверенностью сказать, что в том маловероятном случае, если бы этот вариант был реализован, местное самоуправление в Беларуси полностью бы исчезло.

Органы государственной власти и управления также не много выиграли бы при этом варианте реформы АТД: оперативность их деятельности, скорее всего, могла бы повыситься

[154] Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. – Минск, 2003. – С. 6–7, 23–24.

(меньшим количеством объектов управления всегда легче управлять), однако, функции, выполняемые этими органами, в еще большей степени оказались бы сконцентрированы на реализации общегосударственных интересов, а не интересов региональных и местных сообществ, потребностей конкретных граждан.

Обращаясь снова к зарубежному опыту, следует отметить, что такого радикального сокращения низовых административно-территориальных единиц – до 90–119 муниципальных образований не было ни в одной европейской стране, соизмеримой с Беларусью по территории и/или численности населения.

В последующих редакциях указанного документа, разработанных в ноябре 2003 – феврале 2004 г., указанные два варианта были исключены полностью и заменены одним, но значительно более общим методологическим подходом к реформированию административно-территориального деления Беларуси. В них были очерчены основные ориентиры преобразования АТД в более широком контексте реформирования всей системы местного управления и самоуправления и подтверждена приверженность членов рабочей группы идее перехода от трехзвенной к двухзвенной системе территориального управления, а также нахождению оптимальных размеров административно-территориальных единиц, которые позволяют более эффективно реализовать принципы и функции местного управления и самоуправления, закрепленные за соответствующими уровнями.

Однако более детальный анализ этой и других концепций, разработанных в последние годы в республике по поручению государственных органов, а также по инициативе различных научных организаций и отдельных специалистов будет выполнен позже в специальном разделе этой книги.

Таким образом, завершая обзор позиций и оценок по проблемам административно-территориального устройства Республики Беларусь, опубликованных как отдельными специалистами, так и крупными исследовательскими коллективами и рабочими группами, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, несмотря на отсутствие единства взглядов, что само по себе является нормальным для дискуссии по столь сложному вопросу, за изменение АТД Беларуси все же высказывается большинство специалистов, длительное время профессионально занимающихся изучением и практическим решением вопросов государственного управления, региональной экономики и управления, муниципального права, а также градостроительства.

Во-вторых, большинство предложений сводится к сокращению уровней (звенности) в территориальной организации государства.

В-третьих, не вызывает сомнений, целевая ориентация совершенствования АТД страны – обеспечить укрепление как государства, так и местного самоуправления, содействовать гармонизации интересов различных сообществ.

В-четвертых, большинство специалистов высказывается за разукрупнение существующих областей. Однако, если предложения по совершенствованию промежуточного (регионального) уровня АТД, опубликованные в 1980–90-х гг., сводятся к формированию 18–20 регионов (новых областей, округов и т.п.), то в последние годы оценки несколько изменились. Чаще всего эксперты рекомендуют выделить 15–16 регионов.

В-пятых, по вопросу о целесообразности существования второго регионального уровня (административных районов), а также сельских Советов мнения авторов предложений сходятся только в одном: Беларуси, с учетом размеров ее территории, численности населения и типа системы расселения, нецелесообразно содержать ни второй региональный уровень, ни слабые с точки зрения экономического потенциала, людских и финансовых ресурсов и требующие постоянной поддержки сельсоветы.

В то же время варианты решения этого вопроса предлагаются разные. Одна позиция заключается в том, чтобы ликвидировать сельсоветы и одновременно разукрупнить административные районы, сформировав на их месте сильные с экономической и финансовой точек зрения самоуправляемые единицы. Второй подход состоит в том, что

сельсоветы необходимо сохранить, предварительно укрупнив и передав им часть полномочий административных районов.

Нетрудно заметить, что оба варианта, отличаются лишь по форме, а по существу сводятся к ликвидации двух нижних уровней АТД и созданию на их месте одного, который, с одной стороны, будет ближе к населению, чем районы (как чисто географически, так и с точки зрения развития самоуправления), а с другой стороны, будет обладать более мощным потенциалом, достаточным, чтобы при минимальной поддержке со стороны государства самостоятельно обеспечивать устойчивое развитие местных сообществ. Количество единиц на этом новом низовом самоуправляемом уровне (укрупненные сельские Советы, общины и т.п. – название здесь не столь важно), по различным оценкам, может колебаться в пределах от 250 до 500 единиц.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 3.1. Понятие и виды органов местного управления и самоуправления

Под органами местного самоуправления понимаются органы местных самоопределяющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий в рамках предоставленным им законодательством того или иного государства. Место органов самоуправления определяется обеспечением такой системы децентрализации управления, при которой эта система управления более подходящая для обеспечения интересов населения на местах. Органам местного самоуправления принадлежит важное место в демократической системе управления обществом и государством, где сочетается принцип децентрализации с принципом организации и осуществления власти на местах, обеспечивающий самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления местными делами в системе управления обществом и государством.[155]

Система органов местного самоуправления определяется наличием определённых элементов и отношениями между ими. Российская исследовательница Щугрина Е.С. классифицирует взаимоотношения между органами местного самоуправления по различным основаниям[156].

1. По способу образования органов:
   - глава местного самоуправления избирается всем населением; избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов; назначается представительным органом местного самоуправления по результатам конкурса;
   - представительный орган местного самоуправления избирается на основе мажоритарной системы; избирается на основе пропорциональной системы; избирается на основе смешанной системы;
   - исполнительный орган формируется главой местного самоуправления с согласия представительного органа местного самоуправления; в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа, в остальной части – самостоятельно.
2. По месту главы местного самоуправления в структуре органов местного самоуправления:
   - глава местного самоуправления возглавляет местную администрацию;
   - глава местного самоуправления возглавляет представительный орган местного самоуправления
   - глава местного самоуправления возглавляет и представительный и исполнительный орган.
3. По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и представительным органом:
   а) участие главы местного самоуправления в работе представительного органа местного самоуправления:
   - глава местного самоуправления организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса;

[155] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000. – С. 158.
[156] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. –М.: Влби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 200–2001.

- глава местного самоуправления принимает участие в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса (возможно не по всем вопросам отнесённым к компетенции представительного органа);

  б) право отлагательного вето:
- глава местного самоуправления имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления;
- глава местного самоуправления не имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления.

4. По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и исполнительным органом:
   - глава местного самоуправления лично руководит деятельностью исполнительного органа местного самоуправления;
   - глава местного самоуправления осуществляет общее руководство а оперативное управление осуществляет назначенный (нанятый на контрактной основе) руководитель (управляющий) администрации;
   - глава местного самоуправления не участвует в деятельности исполнительного органа местного самоуправления, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) администрации.

В Республике Беларусь различают представительные органы самоуправления и исполнительные местные органы.

Местные Советы депутатов – это представительные государственные органы на соответствующих административно-территориальных единицах.

В Республике Беларусь установлено три территориальных уровня Советов: первичный, базовый, областной.

К *областному* территориальному уровню относятся областные Советы депутатов и Минский городской Совет, который обладает правами как базового, так и областного.

К *базовому* относятся городские (городов областного подчинения) и районные Советы.

К *первичному* – сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) и районные Советы.

Согласно ст. 9 Закона о местном управлении и самоуправлении, *исполнительным и распорядительным органом* на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица.

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета.

Исполнительный комитет осуществляет свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом о местном управлении и самоуправлении и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Например в Польше, среди трех уровней территориального самоуправления в Конституции впервые выделен повет, так как разделение задач гмины и воеводства было урегулировано раньше (гмины как локальной, воеводства как региональной). Повет среди этих трех уровней самоуправления в послевоенный период единица новая, и его компетенция регулируется статьей 4, п.1, Конституции (Управление гминами). Отношения между поветом и гминой строятся на основе взаимопонимания, а не на принципе зависимости. Характер гмины выражается в двойной доминанте ее компетенции, именно она

выполняет все локальные дела, не отнесенные к компетенции других самоуправленческих единиц (ст. 6). В этой статье Конституции четко очерчены задачи гмины, что полностью исключает ее конкуренцию с поветом. Особенно это касается больших городов (ст. 164, п. 3, Конституции), где закреплены задачи гмины, повета, воеводства, не относящиеся к другим органам. Пункт 2 ст. 1 Конституции, в отношении воеводского самоуправления указывает, что воеводство выполняет свои публичные задания, не нарушая при этом самодеятельности повета и гмины. Коммунальные задачи, превышающие возможности отдельных гмин, не относящиеся к задачам повета или воеводства, выполняются в форме взаимодействия между гминами. Повет и особенно воеводство не могут брать на себя выполнение этих задач (ст. 4, п.п. 1, 6). Вмешательство повета или воеводства в компетенцию гмины будет нарушением закона.

У повета нет разделения публичных задач на добровольные и обязательные. Все задачи повета строго отчерчены Уставом, и они все являются обязательными. Если повет в данный момент их не исполняет, то в этом нет необходимости. При этом повет не может уклониться от ответственности за невыполнение этих задач. Поветовые власти сами выбирают финансовую форму реализации задач. Они могут платить другим субъектам за выполнение задания, отнесенного законодательством к компетенции повета. В целом, как указано выше, имеется разделение задач самоуправления на собственные и поручаемые. Эта проблема является сложной. Раньше это относилось только к гмине, где легко отличались поручаемые задания от собственных и это легко прослеживалось. В настоящее время поручение территориальным органам самоуправления заданий правительства может быть результативно на основе закона либо путем взаимопонимания, причем это относится только к гминам и поветам. Этого положения нет в законодательстве о воеводском самоуправлении. Для выполнения воеводствами задач правительства предусмотрено принятие отдельных нормативных актов.

Таким образом, поручения правительства территориальным самоуправлениям может иметь две формы:

- первая – основана на передаче выполнения задач гминам, которые, в свою очередь, исполняют их силами своих органов;
- вторая – касается поручений повету, предусмотренных п. 2 ст. 4 Конституции.

Представительство правительства на уровне воеводства и повета предусматривает две формы взаимодействия. Первая более тесная, она была представлена раньше на уровне гмины и воеводства – один представитель в одном органе. Вторая – на уровне повета и воеводства, в которых наряду со старостой и воеводой имеются руководители воеводских и поветовых служб, инспекций и органов правопорядка, которые выполняют правительственные задачи в этих административно–территориальных единицах и осуществляют деятельность под руководством воеводы и старосты.

Положение старосты и воеводы зависит от состояния общественных дел на их территории. Особенно это касается общественного порядка и безопасности на данной территории. Можно условно сказать, что система управления старосты и воеводы служит прежде всего исполнению классических полицейских функций. Староста призван следить за порядком на своей территории и является представителем власти как центральной, так и самоуправленческой – отчитывается перед советом повета и местной общественностью. Воевода же как руководитель правительственного административного органа и как представитель правительства в воеводстве отвечает за общественный порядок и безопасность на территории воеводства и отчитывается перед Председателем Совета Министров и перед министром внутренних дел. Их ответственность носит политический и правовой характер, что в свою очередь означает, что при правильном выполнении заданий происходит акцептация старосты перед поветовым советом, а воеводы – перед Председателем Совета Министров. Следует добавить, что это в Польше нововведение. Это касается особенно гражданского контроля над деятельностью полиции и закрепляется п.п. 2, 3 ст. 35 Конституции (положение старосты) и п. 1 ст. 1 Конституции (положение воеводы).

Эту систему ответственности не следует смешивать с общей компетенцией органа администрации.

Необходимо также указать, что на территории административно–территориальных единиц действуют органы государства, не относящиеся к самоуправлению, например, таможенная, полицейская, финансовая, лесная служба, которые имеют как бы двойную зависимость: как со стороны центральной власти, так и со стороны местной администрации. Например, на уровне воеводства они подчиняются как воеводе, так и своим министрам. Таким, образом, на состояние общественных дел на территории повета и воеводства влияют как деятельность самих самоуправленческих органов, так и органов с двойным подчинением (п. 2 – 5 ст. 2 Конституции). Это положение создает реальность ответственности староства и воеводства за состоянием дел.

В Швеции, государственными органами на уровне страны являются правительство, риксдаг и центральные управления. На региональном уровне местное управление в Швеции формируется в ленах – управления ленов и государственные органы ленов, а на местном – в муниципалитетах. За некоторым исключением границы политических ленов совпадают с административными, но эти структуры власти носят разный характер и имеют различную систему организации, что не препятствует координации работы в решении общих проблем.

Основное отличие муниципального управления от государственного заключается в том, что оно осуществляется не профессионалами, а выборными представителями (политиками).

Муниципальное собрание и ландстинг являются единственными органами, представители которых избираются непосредственно народом. Члены исполнительного комитета (правления) и других комитетов назначаются муниципальным собранием и ландстингом. При этом всегда действует принцип пропорционального распределения мест между партиями, в результате чего состав комитетов оказывается примерно идентичным составу муниципального собрания или ландстинга.

Пропорциональные выборы в комитеты ведут к тому, что создается своеобразная форма “коалиционного правления”. Внутри этого правления находит свое выражение принцип соотношения большинства и меньшинства. Например, освобожденные муниципальные советники или освобожденные советники ландстинга отвечают за отдельные сферы деятельности, назначаются политическим большинством, в то время как меньшинство назначает советников без определенной сферы деятельности, так называемых советников оппозиции. Так же, как большинство назначает председателей исполнительного и других комитетов, а меньшинство – вторых заместителей.

Ответственность за всю деятельность коммуны целиком и полностью ложится на выборный представительный орган (политиков). Основной задачей муниципальных политиков является представление интересов коммуны в местных органах управления и участие в принятии важных для коммуны решений. Часть задач муниципальные политики делегируют служащим и должностным лицам муниципалитета. Однако нужно заметить, что правовой статус муниципального служащего отличается от положения государственного служащего. По законодательству Швеции, муниципальные служащие, независимо от их служебного положения, являются лишь советниками или помощниками выборных представителей. Право принятия властных решений муниципальные служащие имеют только в случае делегирования им этого права политиками – членами комитетов.

В задачи административного управления лена входит координация планирования в области социального обеспечения независимо от того, относится ли это к государственной или местной сфере деятельности. Члены коммуны составляют ее основу. Их положение определяется Законом о местном самоуправлении. В соответствии с ним лицо, зарегистрированное в коммуне, владеющее там недвижимостью или имеющее доходы, облагаемые муниципальным налогом, является членом коммуны и, соответственно, членом ландстинга. Членство в коммуне означает, в частности, возможность обжаловать решения местных органов самоуправления, т.е. потребовать рассмотрения их административным

судом на предмет их законности. Лица, зарегистрированные в муниципальном округе и достигшие на день выборов 18-летнего возраста, имеют право выбирать и быть избранными в муниципальные органы. Иностранные граждане имеют право избирать и быть избранными в случае, если на 1 ноября они были зарегистрированы как проживавшие в Швеции в течение трех, непосредственно предшествовавших выборам, лет. Таким образом, в вопросах муниципального избирательного права иностранцев Швеция идет далеко вперед в сравнении с другими государствами Европы.

В 1989 году Швеция ратифицировала Европейскую Конвенцию о местном самоуправлении и тем самым признала ряд основных принципов отношений между государством и самоуправленческими сообществами, не нашедших отражения в шведской Конституции.

§ 3.2. Представительные органы местного самоуправления

Представительные органы самоуправления Республики Беларусь

Исторически, представительство было введено как способ наиболее оптимального принятия решений представителями от жителей определённой административно-территориальной единицы. Следовательно, представительный орган самоуправления – это орган, избранный населением и представляющий его интересы на определённой территории.

Способы формирования представительных органов местного самоуправления и их взаимодействие с населением может быть различным. В мировой практике представительные органы самоуправления избираются как правило избираются по мажоритарной избирательной системе (Республика Беларусь) или по пропорциональной избирательной системе (Швеция). Имеется ряд концепций, определяющих роль депутата и его взаимодействие с представительным органом и избирателями:

1. Депутат является представителем избирателей своего округа и защищает их интересы (императивный мандат).
2. Депутат является представителем своей партии и призван защищать её интересы в данном представительном округе (партийный мандат).
3. Депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью и формально независим от своих избирателей (свободный мандат).

Численность представительного органа самоуправления зависит как правило от размеров административно-территориальной единицы и количества населения проживающего на ней.

Представительным органом самоуправления в Республике Беларусь является местный Совет депутатов. Наряду с тем, что Закон о местном управлении и самоуправлении определяет местные Советы как представительные органы государственной власти, он характеризует их как органы (основное звено) местного самоуправления. Причем второе их качество, самоуправленческое, тесно связано с первым, государственно-властным, и производно от него. Самоуправление в Беларуси, как уже отмечалось, по своей природе государственное, его реализуют государственные органы, призванные обеспечивать, в конечном итоге, «единство власти».

В период социализма подчеркивалось единство местных Советов. Оно обеспечивалось на основе принципа «демократического централизма» руководством вышестоящих органов власти нижестоящими. Закон о местном управлении и самоуправлении несколько отошел от такой модели, но все же не до конца.

Сессия местного Совета депутатов

Сессия занимает главное место среди организационно-правовых форм работы Совета. В соответствии с Законом, сессия является основной формой деятельности этого органа и

созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. В сессии наиболее полно проявляется его качество как представительного органа власти. Здесь происходит окончательное согласование позиций депутатов, реализуется наиболее важная часть компетенции Совета.

Сессия – это общее собрание депутатов, на котором решаются все вопросы, отнесенные законодательством к компетенции данного Совета. Сессия наряду с общими заседаниями Совета состоит также из заседаний его президиума, постоянных и иных комиссий, проводимых в период между заседаниями Совета.

Закон с самого начала установил двойственный подход к решению вопроса о правомочности работы Совета. Для того чтобы вновь избранный Совет смог провести первую сессию и начать функционировать, сейчас достаточно избрания более 50 процентов от общего числа депутатов, установленного для данного Совета (ранее требовалось 2/3). Это само по себе уже снижает уровень его легитимности. Для правомочности последних сессий «планка» снижена еще вдвое – 50 % от количества избранных депутатов, то есть Совет фактически сможет работать при наличии 1/4 от общего состава. С таким подходом вряд ли можно согласиться. Например, для Минского городского Совета XII созыва было установлено количество депутатов – 55, избрано 36, значит, сессии могли проводиться при участии 18 депутатов (1/3 общего состава). Это еще не самый худший вариант. Вполне вероятно, что в республике было немало мест, где этот показатель был еще меньше. Закон, на наш взгляд, сам поощряет недисциплинированность депутатов, отстранение от участия в решении местных проблем. Думается, подход здесь должен быть такой – Совет работает только тогда, когда присутствует большинство его депутатов состава.

Противоречивость, непродуманность проявляются и в следующем. Так, для правомочности сессии достаточно присутствия половины избранных депутатов, решения же должны приниматься большинством голосов, за исключением случаев, когда Закон требует для принятия решения квалифицированного большинства голосов.

При решении вопроса о кворуме, обеспечивающем правомочность заседаний Совета, необходимо учитывать, что законодательство о выборах уже существенно снизило «порог» голосов для признания выборов состоявшимися и избрания депутатов в первом, а тем более во втором туре голосования. Снижено в несколько раз и само число депутатов, избираемых в Совет того или иного уровня.

В статье определен круг вопросов, которые должны рассматриваться исключительно на сессии. Перечень в настоящее время содержит 18 пунктов. В первоначальной редакции Закона сюда входило 22 пункта, в том числе образование и упразднение органов управления, утверждение их структуры, штатов, расходов на их содержание, решение о выпуске акций, предоставление налоговых льгот, принятие решений и установление правил, предусматривающих административную ответственность и др. То есть Совет, как уже отмечалось, непосредственно должен был решать все важные вопросы как общего, так и индивидуального плана. Не случайно Совет определялся как основное звено самоуправления.

В Конституции Республики Беларусь (ст. 121) закреплено только 4 исключительных полномочий Совета:

- утверждение программ экономического и социального развития, утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с Законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных Законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

Данный перечень является исчерпывающим.

Президиум местного Совета депутатов

В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении в местных Советах областного и базового уровня создаются президиумы. В состав президиума Совета входит председатель Совета, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета. По решению Совета в состав президиума могут входить иные депутаты Совета. К ведению президиума были отнесены вопросы организации работы Совета – подготовка и созыв сессии, координация деятельности депутатских комиссий и групп, организация контроля за выполнением решений Совета, содействие депутатам в осуществлении их полномочий и др. Требование Закона о том, чтобы президиум не вмешивался в исполнительно-распорядительную деятельность, на местах не всегда соблюдалось.

В настоящее время, когда в Законе радикально расширен круг полномочий президиума, он может выполнять гораздо более широкий круг функций в пределах компетенции Совета. В частности он организует работу по созыву сессий Совета, осуществляет руководство подготовкой сессий; координирует деятельность постоянных и временных комиссий и депутатских групп; организует контроль за выполнением решений Совета; оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий и обеспечивает их необходимой информацией и т.д. На практике это уже имеет место. Например, в соответствии с Положением о президиуме Минского городского Совета он наряду с организационными вопросами по поручению сессии может осуществлять и другие полномочия совета, кроме исключительных. Президиумом Мингорсовета самостоятельно утверждено Положение о постоянных комиссиях Совета. В Положении о президиуме (ст. 1) указывается, что он является постоянно действующим рабочим органом горсовета, осуществляющим в пределах своей компетенции и предусмотренных регламентом Мингорсовета функции высшего органа представительной власти на территории г. Минска в период между сессиями горсовета.

Постоянные комиссии местного Совета депутатов

Обсуждение всех вопросов местного самоуправления невозможно обеспечить на совместных заседаниях Совета. Важной организационно-правовой формой его работы выступают постоянные и иные комиссии Совета. Через них депутаты привлекаются к выработке решений, организации их исполнения, контролю за работой исполнительного аппарата. Закон предусматривает обязательное создание комиссии, при этом не уточняя их перечень. Эти вопросы самостоятельно решаются Советами. На комиссии по Закону возлагаются следующие функции: 1) предварительное обсуждение вопросов и выработка рекомендаций Совету для принятия решений; 2) организация исполнения решений Совета; 3) контроль за реализацией решений Совета и вышестоящих государственных органов. Комиссии не являются самостоятельными органами, осуществляющими управление какими-либо сферами и отраслями, не имеют в подчинении исполнительных структур. Комиссии подчиняются Совету, подотчетны и подконтрольны ему.

Советы самостоятельно определяют число комиссий, их функции, утверждают положения об этих органах. В течение последних лет проявилась тенденция к образованию комиссий, охватывающих не одно, а несколько направлений работы, например, в Минском городском совете:

- Комиссия мандатная, по работе Советов, международным связям и самоуправлению;
- Комиссия по экономическому развитию, финансам и бюджету;
- Комиссия по здравоохранению и социальному обеспечению;
- Комиссия по образованию, науке, культуре и молодежной политике;
- Комиссия по городскому хозяйству;
- Комиссия по экологии, градостроительству и землепользованию;

- Комиссия по контролю за использованием, управлением, распоряжением коммунальной собственностью и приватизацией;
- Комиссия по потребительскому рынку и защите прав потребителей;
- Комиссия по гласности, связям с общественными организациями и правопорядку.

Законом о местном управлении и самоуправлении комиссии наделены функциями организации и контроля исполнения решений Советов, вышестоящих государственных органов. Следует отметить, что данное положение вступает в противоречие с правами исполкома, поскольку ему гарантирована самостоятельность в организации исполнения указанных решений. Кроме того, исполком не подконтролен Совету, а только подотчетен. Противоречивость статуса комиссий проявляется еще и в том, что их решения могут носить только рекомендательный характер, что делает практически невыполнимыми организующие и контрольные функции.

Правовой статус депутата местного Совета

Эффективность работы Совета во многом зависит от правового статуса депутата, его гражданской позиции, компетентности. В настоящее время действует Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» от 27.03.1992 г.(в ред. От 05.01.2006г.)[157] (далее по тексту Закон о статусе депутата). Согласно ст. 1 данного закона, депутатом местного Совета депутатов (далее - депутат Совета) является свободно избранный гражданами, проживающими на территории, входящей в избирательный округ, представитель, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом депутатов, представлять своих избирателей в государственых органах и других организациях, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Депутатом Совета может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 18 лет.

Согласно Закону депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами, в состав которых он избран или входит по должности. Это не касается депутатов тех Советов первичного уровня, которые объединены с районными Советами. Депутат имеет также право: избирать и быть избранным в органы Совета; участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом органа (хотя исполком уже не образуется Советом, это его орган; по вопросам, входящим в компетенцию Совета депутат вправе участвовать в заседаниях исполкома); предлагать вопросы для рассмотрения Советом и его органами (по отношению к исполкому это не соблюдается, например, согласно регламенту Минского горисполкома депутаты горсовета могут участвовать в его заседаниях с совещательным голосом, но не вправе вносить вопросы на рассмотрение исполкома); вносить предложения и замечания по повестке дня сессии, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов; вносить проекты решений и поправки к ним; вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчета или информации любого органа и должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету; вносить предложения с соответствующей мотивировкой об освобождении от обязанностей должностных лиц, о других кадровых перестановках в подчиненных или подконтрольных Совету органах (органы управления исключаются); предлагать к рассмотрению Советом вопросы о проведении проверок исполнения законов, решений Совета подотчетными органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета; обращаться с запросами, участвовать в обсуждениях, задавать вопросы докладчикам и председательствующим на заседаниях.

---

[157] О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Респ. Беларусь, 23 марта 1992 г., №1547–XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2006г. №84–З //Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 2/329.

Депутат по обсуждаемому на сессии вопросу может передать председательствующему текст своего выступления, предложений и замечаний, которые подлежат заключению в протокол сессии и учитываются при принятии решений. В случае их отклонения депутату должен быть дан обоснованный ответ. Депутат, не согласный с решением Совета или его органа (исключая исполком), имеет преимущественное право на изложение своего особого мнения на их заседаниях, или сообщить о нем в письменной форме председательствующему на сессии Совета.

Депутат имеет право на депутатский запрос. Согласно Закону депутатский запрос – вносимое депутатом Совета на сессии Совета в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы. Запрос включается в повестку дня сессии Совета в порядке, определяемом регламентом Совета.

Депутат Совета вправе обратиться на сессии Совета с запросом к председателю Совета, президиуму Совета, руководителю (заместителю руководителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, руководителям его структурных подразделений, а также к руководителям других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, руководителям их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, их структурных подразделений.

Запрос подлежит оглашению на сессии Совета самим депутатом Совета или по его просьбе председательствующим на сессии Совета.

Председатель Совета, президиум Совета, руководитель (заместитель руководителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, руководители его структурных подразделений, а также руководители других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, руководители их структурных подразделений, к которым обращен запрос (за исключением государственных органов и иных государственных организаций, подчиненных или подотчетных Президенту Республики Беларусь или Совету Министров Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и других республиканских государственных органов (далее - республиканские государственные органы), обязаны в десятидневный или иной установленный Советом срок дать письменный ответ на запрос.

Руководители республиканских государственных органов, расположенных на подведомственной Совету территории, руководители их структурных подразделений, к которым обращен запрос, рассматривают его в сроки и порядке, установленные Законом Республики Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан»

Депутат Совета на сессии Совета вправе дать оценку ответа на его запрос. По решению Совета письменный ответ на запрос может оглашаться на сессии Совета и доводиться до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

В соответствии с Законом полномочия депутата начинаются со дня принятия Советом решения об их признании и заканчиваются в день открытия первого заседания Совета нового созыва или в связи с досрочным прекращением полномочий.

Основанием для досрочного прекращения полномочий депутата являются:

- признанием выборов либо полномочий депутата Совета недействительными;
- избранием или назначением депутата Совета на должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь, настоящему Закону и другим законодательным актам Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;

- несогласием депутата Совета в течение трех месяцев после избрания его депутатом Совета освободить должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь, настоящему Закону и другим законодательным актам Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;
- письменным заявлением депутата Совета о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их осуществлению;
- прекращением гражданства Республики Беларусь;
- признанием депутата Совета по решению суда недееспособным;
- вступившим в законную силу обвинительным приговором суда в отношении лица, являющегося депутатом Совета;
- отзывом депутата Совета.

Полномочия председателя Совета прекращаются досрочно также по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь о государственной службе для прекращения государственной службы.

В решении о досрочном прекращении полномочий депутата Совета должно быть указано, с какого момента его полномочия прекращаются.

При досрочном прекращении полномочий Совета, а также смерти депутата Совета полномочия депутата Совета прекращаются без принятия Советом соответствующего решения.

Согласно Закону о статусе депутата местного Совета депутат в установленном порядке может участвовать в проводимых государственными органами проверках работы расположенных на территории Совета государственных органов и других организаций (за исключением республиканских государственных органов), по вопросам, относящимся к ведению Совета.

Формами деятельности депутата Совета в избирательном округе является:

- рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан депутатом Совета;
- проведение депутатом Совета встреч с гражданами;
- отчеты депутата Совета перед избирателями.

Деятельность депутата Совета в избирательном округе может осуществляться также в иных формах, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

Депутат обязан регулярно информировать население о работе Совета, о выполнении своей предвыборной программы.

Депутат рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы избирателей, обеспечивает их разрешение, ведет прием граждан на территории своего избирательного округа, изучает общественное мнение, вносит предложения в соответствующий Совет, а при необходимости – в другие государственные органы.

Депутату Совета при осуществлении полномочий, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, государство гарантирует и обеспечивает необходимые условия для их беспрепятственной и эффективной реализации.

Депутат Совета по поручению председателя Совета или его заместителя обеспечивается в установленном порядке документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Депутат Совета имеет преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных Советом. При этом материалы, представляемые депутатом Совета по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок, согласованный с депутатом Совета. Редактирование представленных депутатом Совета материалов без его согласия не допускается.

Депутату Совета предоставляется возможность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи и оргтехникой,

иными средствами, необходимыми для осуществления его полномочий. По просьбе депутату Совета, ему предоставляют материалы и иную информацию, необходимые для проведения встреч с гражданами, отчетов перед избирателями, за исключением материалов и иной информации, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения.

Местные исполнительные и распорядительные органы обязаны выделить помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, отчета перед избирателями, заблаговременно извещает население о дате, времени и месте проведения.

Депутат Совета в период осуществления своих полномочий не может быть уволен с работы (службы) по инициативе нанимателя, исключен из учреждения образования без предварительного согласия Совета.

Председателю Совета по истечении срока полномочий в месячный срок предоставляется прежняя работа (служба), а при ее отсутствии – другая равноценная работа (служба). Трудоустройство лица, являвшегося председателем Совета, осуществляет соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган. По нашему мнению, это положение Закона ставит в определенную зависимость председателя Совета от исполнительного комитета.

Время работы председателя Совета в Совете засчитывается в общий стаж работы, стаж работы (службы) по специальности, а также в стаж государственной службы.

По вопросам своей деятельности депутат Совета пользуется правом первоочередного приема должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов).

При осуществлении своих полномочий депутат Совета пользуется правом доступа в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории.

По нашему мнению, объем полномочий депутата местного Совета закрепленный в законодательстве республики достаточен для выполнения им своих функций.

Представительные органы самоуправления Швеции

Право принятия решений на уровне коммуны Швеции реализуется членами Муниципального Собрания (Муниципальное собрание – представительный орган муниципалитета), избранными на основе прямого голосования сроком на четыре года. Выборы проводятся одновременно с выборами в риксдаг. Таким образом, представители в три различные органа власти избираются в Швеции в один и тот же день. Количество членов Муниципального Собрания определяется в зависимости от числа жителей коммуны, имеющих избирательное право. Оно должно быть нечетным и составлять не менее:

31 – в коммуне с числом жителей от 12000;

41 – в коммуне с числом жителей от 12000 до 24000;

51 – в коммуне с числом жителей от 24000 до 36000;

61 – в коммуне с числом жителей свыше 36000;

71 – в коммуне с числом жителей свыше 200000.[158]

Однако коммуны могут самостоятельно принять решение об избрании большего числа членов Собрания, чем определено нормами закона.

Право голоса на выборах членов Собраний и их заместителей принадлежит тому, кто зарегистрирован в церковном приходе коммуны и кому на день выборов исполнилось восемнадцать лет. Лицо, которое объявлено судом находящимся под опекой, не имеет права голоса. Лицо, не являющееся шведским гражданином, имеет право голоса только в случае, если она на первое января зарегистрировано в течение трех лет до года выборов в церковном приходе государства. Каждый избиратель имеет один голос.

---

[158] Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Минск, 2000. – С. 76.

Члены собраний уполномоченных и их заместители избираются из числа лиц, обладающих избирательным правом.

Выборы проводятся по пропорциональной системе.

Согласно положениям закона о местном самоуправлении Швеции 1991 г. в компетенцию муниципального Собрания входят вопросы, имеющие наибольшее значение для данной территории, например, планы по расширению сети детских дошкольных учреждений или общее планирование. Помимо этого, муниципальное собрание принимает решения по бюджету, размеру налогов и другим важным экономическим вопросам. Также принимаются решения по количеству комитетов, их организации и формах работы. Оно же избирает членов комитетов и ревизоров. Муниципальное Собрание принимает решение о предоставлении выборным представителям материальных льгот, решает вопрос о ежегодной отчетности и оценивает деятельность выборных представителей как удовлетворительную или неудовлетворительную. Решения муниципального Собрания по вышеперечисленным вопросам не подлежат специальному контролю со стороны государства, но могут быть рассмотрены административным судом в порядке обжалования их членами коммуны. Заседания муниципального Собрания проводятся, как правило, при открытых дверях и доступны для общественности.

За исключением некоторых, оговоренных законом, случаев, муниципальное Собрание имеет право делегировать право принятия решений в отдельных вопросах исполнительному или другим комитетам. При этом имеется в виду, что Собрание определяет цель и направления деятельности, а комитеты, в свою очередь, отчитываются перед ним.

Муниципальные Собрания сами принимают решение, в какой степени им использовать предоставленную законом возможность делегирования полномочий. Это означает, что фактическое положение с принятием решений в вопросах одного и того же порядка может выглядеть по-разному в различных коммунах. В частности, в зависимости от их размера. Закон о местном самоуправлении является в этом смысле гибким. Это вполне естественно, поскольку закон распространяет свое действие на небольшие коммуны, насчитывающие 3 тыс. человек, на большие города с 670-тысячным населением, а также на ландстинги, где проживает до 1,6 млн.

Количество заседаний муниципальных Собраний может колебаться в пределах от четырех до десяти в течение одного года.

Сессия Собрания уполномоченных

Сессия занимает основное место среди организационно-правовых форм работы Собрания уполномоченных. В сессии наиболее полно проявляется его качество как представительного органа власти. Здесь происходит окончательное согласование позиций депутатов, реализуется наиболее важная часть компетенции Собрания.

Сессия – это одно или несколько последовательных заседаний Собрания с одной общей повесткой дня.

Собрание уполномоченных созывается на сессии в соответствии с порядком, устанавливаемым им самим на основании законодательства. Созыв сессии Собрания уполномоченных осуществляется председателем. Сообщение об этом должно содержать указания о времени и месте проведения сессии, а также о рассматриваемых вопросах. Сессия должна также созываться по требованию правления или не менее одной третей части членов Собрания уполномоченных.

Сведения о времени и месте проведения сессии, а также, если собрание приняло решение о внесенных на заседании вопросах, и о повестке дня должны быть опубликованы в одной или нескольких местных газетах не позднее, чем за неделю до сессии. Коммунальный закон четко закрепляет, что на сессии, проходящей до истечения декабря, принимается решение о том, в какой или в каких газетах будут публиковаться такие сообщения на следующий календарный год. При этом необходимо выбирать газеты, которые, распространяясь среди различных групп членов коммуны, доходят до сведения большинства.

Если член Собрания уполномоченных не может явиться на сессию или в дальнейшем участвовать в ней, его место занимает тот заместитель, который, согласно установленной между заместителями очередности, стоит на очереди первым исполнять обязанности члена.

Собрание уполномоченных может рассматривать вопросы при наличии более половины членов. На заседании должен вестись протокол под ответственность председателя.

Коммунальное самоуправление на региональном уровне

В отличие от муниципального уровня самоуправления, основной задачей ландстингов как коммун регионального уровня является организация здравоохранения в регионе. В компетенцию ландстингов входит профилактическое здравоохранение и организация медицинского обслуживания. Ландстинги отвечают за организацию и работу амбулаторных и стационарных учреждений здравоохранения. Их деятельность осуществляется на трех уровнях: на местном, на уровне лена и на региональном уровне.

На местном уровне ландстинги организуют работу первичных учреждений здравоохранения (районные поликлиники, детские и женские консультации).

На уровне лена работают одна или несколько ленских больниц, оказывающих наряду с основной помощью и специализированную.

На региональном уровне учреждениями здравоохранения являются региональные больницы, предоставляющие все виды медицинской помощи. Необходимо отметить, что в плане организации здравоохранения территория всей Швеции разделена на шесть регионов, в каждом из которых проживает от одного миллиона человек до двух.

В задачи ландстингов входит организация стоматологического обслуживания детей и молодежи в возрасте до двадцати лет. Ландстинги также отвечают за организацию специализированного стоматологического лечения взрослых и малой части общего стоматологического обслуживания. Преобладающая часть стоматологического обслуживания осуществляется частными врачами, входящими в систему общего страхования.

К задачам ландстингов в настоящее время относится организация психиатрической медицины и другие виды помощи лицам с отставанием в психическом развитии. Часть этих вопросов передана в ведение коммун.

Ландстингами осуществляется подготовка медицинского персонала в медицинских училищах и техникумах. За исключением врачей и врачей стоматологов на уровне вышей школы, ландстинги отвечают за подготовку медицинских сестер и специалистов по лечебной физкультуре.

В ведении ландстингов находится обучение и подготовка специалистов в народных университетах.

Право принятия решений на уровне лена реализуется членами ландстинга, избранными на основе прямого голосования. Они избираются сроком на четыре года. Количество членов муниципального Собрания лена определяется в зависимости от числа жителей лена, имеющих избирательное право. Оно должно быть нечетным и составлять не менее:

31 – в ландстингкоммуне с числом жителей до 140000;

51 – в ландстингкоммуне с числом жителей от 140000 до 200000;

71 – в ландстингкоммуне с числом жителей свыше 200000.[159]

Однако ландстинги могут самостоятельно принять решение об избрании большего числа членов Собрания, чем определено нормами закона.

Советы ленов назначают в настоящее время членов государственного административного правления (за исключением губернатора лена), а также членов некоторых исполнительных органов. Административное правление лена не имеет права давать указания Совету лена, который, в свою очередь, не является высшим органом для

---

[159] Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Минск, 2000. – С. 84.

муниципалитета. Последние два органа власти имеют разные задачи и существуют параллельно.

Представительные органы самоуправления Польши

В иерархии представительных органов самоуправления Польши наибольшее значение имеет Совет, избираемый населением сроком на четыре года. Этот орган имеет самую широкую компетенцию, ибо к сфере его полномочий относятся все вопросы деятельности гмины, за исключением вопросов, решаемых на референдуме или относящихся в соответствии с законодательством к компетенции органов других уровней. К исключительной компетенции совета относятся следующие вопросы: выборы и отзыв правления, назначение руководителей, избрание и отзыв главного бухгалтера и секретаря гмины; утверждение бюджета, принятие постановлений, одобрение или неодобрение деятельности правления; одобрение местных планов развития хозяйства, а также хозяйственных программ; принятие постановлений по вопросам имущества (условия приобретения, пользования и продажи недвижимости); использования средств, находящихся в распоряжении правления гмины; о передаче задач со сферы деятельности управляющей администрации на основе согласования с органами этой администрации; по вопросам взаимодействия с другими гминами; по вопросам названий улиц и общественных мест, открытия памятников и присвоения звания почетного гражданина гмины; по другим вопросам, отнесенным законодательством к компетенции гминного совета. Кроме этого, Совет контролирует – с помощью специально образованной в этих целях ревизионной комиссии – деятельность правления.

Членом Совета является депутат, который представляет своих избирателей и поддерживает постоянную связь с жителями и с организациями, принимая от них письменные предложения и предоставляя их органам гмины для рассмотрения. Основной обязанностью депутата является участие в деятельности совета и его органов, а также в других институтах самоуправления, в которые он избран. Депутат пользуется правовой охраной, предусмотренной законодательством для общественных функционеров. Для снятия его с должности необходимо согласие совета гмины, а для того, чтобы сделать возможным его участие в деятельности гминных органов на постоянной основе, наниматель обязан уволить его с работы без соблюдения сроков отработки, указанных в законодательстве. За исполнение своих обязанностей советник получает командировочные и ему оплачивается проезд.

В отличие от Гмины, Повет исполняет общественные задачи, определенные законодательством, которые имеют надгминный характер. В частности: в области образования, защиты здоровья, общественной помощи, семейной политики, транспорта и путей сообщения, культуры и охраны культурных ценностей и т.д. Кроме того, повет может заключать соглашения с органами правительственной администрации для исполнения задач в области правительственной администрации, а также исполнять задачи, порученные ему этими органами, связанные с ликвидацией непосредственных угроз для общественной безопасности и порядка, обороноспособностью. И самое важное, задачи повета не должны противоречить задачам, которые относятся к сфере деятельности гмин.

Жители повета, как и гмины, принимают решения путем всеобщего голосования – через выборы и поветовый референдум, а также через органы повета. Этими органами являются совет и правление повета.

Совет повета – это распорядительный и контрольный орган, состоящий из депутатов, избираемых населением повета и имеющий широкую компетенцию. К исключительной компетенции Совета повета относится: принятие актов местного законодательства (в том числе и статута повета); избрание и отзыв правления, секретаря и казначея повета – по предложению старосты; решение о направлениях деятельности правления и рассмотрение отчета о его деятельности; принятие поветового бюджета и рассмотрение отчета о его исполнении. Советом принимаются постановления по вопросам: оказания или неоказания

правлению доверия; о величине налогов и оплат (в рамках закона); о перечисленных законодателем имущественных делах повета; об определении величины суммы денег, которыми правление может самостоятельно распоряжаться; о гербе и флаге повета, а также по другим аспектам деятельности, отнесенных законодательством к компетенции поветового совета.

На основе и в рамках полномочий, обозначенных законами, поветовый совет принимает в форме постановления акты местного законодательства, которые являются обязательными на территории всего повета.

Повет имеет свою собственность и осуществляет самостоятельное финансовое хозяйствование на основе бюджета повета или финансового плана. Он одобряется советом повета на календарный год, а процедура одобрения происходит аналогично с процедурой одобрения в гмине. За правильное исполнение бюджета отвечает правление повета, которое имеет в этой сфере исключительные права, например, на осуществление бюджетных выплат или эмиссии поветовых ценных бумаг в рамках полномочий, наделенных советом. Распределение финансовых средств, которые находятся в распоряжении повета, является открытым и подлежит региональному контролю счетной палаты.

Представительным органом самоуправления на уровне Воеводства является Сеймик – это распорядительный и контрольный орган. Срок его полномочий – четыре года, со дня выборов. Депутаты, входящие в сеймик, избирают из своего состава председателя и его заместителей. Председатель занимается организацией работы сеймика и проведением заседаний. Депутаты обладают свободным мандатом, обозначающим, что они не зависят от наказов избирателей, а осуществляют свою деятельность в интересах государства и самоуправляющегося сообщества. В этом коренное отличие современного статуса депутата от депутата коммунистического периода.

Для депутатов являются обязательными предписания об ограничении хозяйственной деятельности для лиц, которые исполняют общественные функции, а также запрет на совмещение мандата депутата воеводства с мандатом депутата повета и депутата гмины.

Досрочный отзыв сеймика может осуществиться только путем воеводского референдума.

Сеймик имеет определенную компетенцию, которая отнесена только исключительно к сфере его деятельности: принятие актов местного законодательства, одобрение стратегии развития воеводства и плана использования природных ресурсов, утверждение бюджета воеводства, принятие постановлений, касающихся местных налогов и сборов, избрание и отзыв правления воеводства и т.д. Решение по этим и другим вопросам сеймик принимает в виде постановлений. Кроме того, он может избирать из своего состава постоянные и временные комиссии для проработки и исполнения обозначенных задач. В свою очередь депутаты могут создавать клубы.

В соответствии с законодательством воеводский сеймик принимает акты местного законодательства, которые являются обязательными на всей территории воеводства или его части. Эти акты после подписания их маршалком воеводства (председателем сеймика) подлежат публикации в воеводской правительственной газете. Они вступают в силу с момента оповещения, если особыми предписаниями не указан иной срок вступления в силу.

В случае нарушения актами органов самоуправления чьих-либо интересов или прав, после обращения с целью исправления положения, эти акты могут быть обжалованы в административный суд.

Как указывалось, кроме распорядительных, сеймик исполняет и контрольные функции при помощи специально избранной для этой цели ревизионной комиссии. Контролируется в первую очередь правление воеводства и организационные единицы воеводского самоуправления.

§ 3.3. *Исполнительные органы местного самоуправления*

Исполнительные органы местного самоуправления Республики Беларусь

Исполнительными органами местного самоуправления в Республике Беларусь являются исполнительные комитеты и местные администрации районов городов, где отсутствуют местные Советы депутатов.

В Законе о местном управлении и самоуправлении (ст. 9) определен общий статус исполкомов как исполнительных и распорядительных органов. В законодательстве и научной литературе встречаются и другие названия этих органов: «органы исполнительной власти», «органы местного управления», «органы управления общей компетенции», «исполнительно-распорядительные органы Советов». Понятие «исполнительно-распорядительные органы» в настоящее время это понятие несколько изменено – «исполнительные и распорядительные органы» используется в научной литературе и законодательстве для характеристики местных органов управления уже давно. С самого начала законодательство зафиксировало их специфическое правовое положение в условиях конституционно закрепленного верховенства представительных органов власти – Советов. Исполкомы получили статус именно исполнительно-распорядительных органов Советов. Исполкомы избирались из числа депутатов, действовали в рамках компетенции Советов, были им подконтрольны и подотчетны. Наиболее важные решения исполкомов утверждались на сессиях соответствующих Советов. Представительные органы имели право отменить любые решения исполкомов. Исполкомы несли перед ними ответственность, т.е. могли быть переизбраны. Исполнительные комитеты подчинялись и вышестоящим органам, действовали под их руководством, и фактический их статус определялся именно этим. Тем не менее формально они действовали как органы Советов. На практике, однако, верховенство Советов не обеспечивалось, исполкомы занимали доминирующее положение.

Перестройка территориального управления в СССР на основе Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» одной из главных своих целей имела повышение роли Советов, усиления их влияния на исполнительный аппарат. Следует отметить, что в этом законе исполнительные органы не выделялись в качестве самостоятельного элемента в системе самоуправления.

В Законе «О местном самоуправлении в Республике Беларусь» 1990г. статус исполкомов с самого начала получился противоречивым. С одной стороны, они определялись как организационная форма, через которую действовали Советы. Исполкомы по Закону образовывались Советами, в их состав могли включаться как депутаты, так и другие лица. Председатель Совета по должности являлся одновременно председателем исполкома. То есть организационная связь между представительными и исполнительными органами была еще не достаточно прочной. К тому же исполкомы действовали в пределах компетенции Советов.

С другой стороны, исходя из закрепленного в Законе принципа разделения функций представительной и исполнительной власти, исполкомы получили «собственную» компетенцию, включающую все вопросы управления, относящиеся к ведению Советов, кроме отнесенных к их исключительной компетенции. При этом исполкомам гарантировалась независимость в выборе форм и методов организации исполнения решений Советов. Закон установил прямой запрет на вмешательство других органов Советов в деятельность исполкомов. Такой запрет косвенно был установлен и для самих Советов, так как положение о том, что они вправе непосредственно решить любой вопрос, отнесенный к их ведению, как это было закреплено в законах о местных Советах народных депутатов, в Закон о местном самоуправлении уже не вошло. Кроме того, Советы получили право отмены решений исполкомов только в случае несоответствия их законодательству. В результате исполкомы приобрели свою «исключительную» компетенцию. В такой ситуации они не только фактически, но и во многом юридически перестали быть исполнительно-распорядительными органами Советов.

С принятием Конституции Республики Беларусь 1994 г., закрепившей принцип разделения властей, механизм местного управления и самоуправления, и после внесения соответствующих изменений в законодательство статус Советов и исполкомов изменился, они еще более обособились и в организационном, и в функциональном плане.

Указом Президента Республики от 28.11.1994 г. № 222[160] было утверждено Временное положение о порядке назначения и освобождения от должности председателей и членов исполкомов. Был установлен централизованный порядок. Председателей областных исполнительных комитетов и Минского горисполкома стал назначать Президент. С его согласия стали назначаться члены этих исполкомов, а также председатели райисполкомов. Этот акт противоречил Конституции, Закону о местном самоуправлении, Закону о Президенте Республики Беларусь. Президент, хоть и получил статус главы исполнительной власти, не был наделен правом осуществлять такое назначение или устанавливать соответствующий порядок. Исполкомы, в отличие от Кабинета Министров Республики Беларусь, министерств и других центральных органов управления, не имели статус подчиненных и подведомственных Президенту органов. Согласно положениям Конституции Республики Беларусь (п.16 и ст. 84) и Закону «О Президенте Республики Беларусь» (редакция от 06.10.2006г.)[161] он вправе назначать наряду с руководителями центральных органов управления и других должностных лиц, которые определены в соответствии с законодательством, если иное не установлено Конституцией. Таким образом, сейчас Президент вправе взять на себя, приняв соответствующий нормативный акт, назначение на любые государственные должности, не оговоренные в Конституции.

Исполкомы входят в систему органов исполнительной власти. Это положение базируется на принципе разделения властей. Уже отмечалось, что применительно к местному самоуправлению данный принцип не должен использоваться. Местное самоуправление, его органы – это тоже элемент исполнительной власти, децентрализованная форма публичной администрации. В зарубежном законодательстве, по сути дела, не найти примера, когда исполнительные органы выведены из системы местного самоуправления в иную ветвь власти и организационную систему управления.

Место исполкомов в системе исполнительной власти Республики Беларусь весьма специфично. Согласно Конституции Республики Беларусь исполнительную власть осуществляет правительство – Совет Министров Республики Беларусь. В ст. 7 Конституции в качестве одного из основных направлений его деятельности указывается обеспечение руководства системой подчиненных ему органов управления и других органов исполнительной власти.

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь»[162] содержится гл. 4 «Руководство Советом Министров деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов». В соответствии со ст. 15 Закона Совет Министров:

- руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Совета Министров;
- организует контроль за исполнением этими органами Конституции, законов, актов Президента, постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, получает и заслушивает отчеты;
- проводит работу по обеспечению местных органов управления высококвалифицированными специалистами, создает систему подготовки и повышения квалификации руководящих работников;

[160] О временном положении о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей областного, районного, городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц, входящих в устав указанных исполнительных комитетов. Утв. Указом Президента от 28.11.1994 г. № 222. (ред. от. 14.12.1999 г. № 725). – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 1/2074.

[161] О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 22 .02. 1995 г., №3602–XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 06.10.2006 г. №428–З //Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 2/478.

[162] О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 07 .07. 1998 г., №178–З: (в ред. 20.07.2006) //Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 2/709.

- содействует в организации управления;
- регулирует вопросы взаимодействия между местными и центральными органами государственного управления, определяет порядок и степень их участия в выполнении государственных, межотраслевых и региональных программ;
- передает при необходимости отдельные свои полномочия местным органам управления;
- реализует те полномочия, которые на основе соглашения могут передавать ему местные исполнительные комитеты;
- направляет при необходимости проекты своих решений местным органам для внесения предложений.

То, что правительство вправе руководить исполкомами, по сути, исключает самостоятельность и независимость исполкомов в выборе форм и методов организации исполнения его решений, как это предусмотрено Законом о местном управлении и самоуправлении. На этом фоне декларативной выглядит и норма, возлагающая именно на исполком задачу обеспечения и защиты интересов территории, местного хозяйства в суде и в вышестоящих органах управления.

Однако Совет Министров, стоя во главе исполнительной власти, согласно Конституции и Закону не вправе отменять решения исполкомов. Это могут делать только Президент, хоть он и не глава исполнительной власти, и вышестоящие исполкомы. Но они, в свою очередь, не вправе руководить нижестоящими исполнительно-распорядительными органами.

В статье 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» статус исполкомов конкретизируется как органов местного управления общей компетенции. В этом качестве они входят в систему исполнительной власти как органы, в чьем ведении находятся практически все вопросы в хозяйственной, социальной, культурной областях. Одновременно они выступают как исполнительно-распорядительные органы Советов (по вопросам, отнесенным к ведению Советов, в пределах полномочий, предоставленных ему Советом или им делегированных абз. 2, статьи 23 Закона). Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету. Исполкомы в настоящее время практически полностью оторваны от Советов, имеют широкую и неконтролируемую управленческую свободу.

Исполнительный комитет – это коллегиальный орган, состоящий из председателя исполнительного комитета, его заместителей (заместителя), управляющего делами (в сельских и поселковых Советах – секретарь) и членов исполнительного комитета. В принципе, коллегиальность способна обеспечивать принятие наиболее рациональных и "политически" сбалансированных решений. Коллегиальность должна исключать прямую иерархическую, служебную, зависимость одних членов коллегии от других. Председатель коллегии не более чем «первый среди равных». В противном случае полноценного коллегиального органа управления нет, а есть орган, действующий по принципу единоначалия. Раньше состав исполкома утверждался Советом, причем председатель исполкома только «вносил на рассмотрение Совета предложения по кандидатурам». Они могли быть отклонены. То есть исполком не всегда формировался полностью «под председателя». Сейчас члены исполкома назначаются самим председателем по согласованию с Президентом (исполкомы областей и г. Минска) или вышестоящими исполнительно-распорядительными органами. Нет ясности в вопросе о количественном составе исполкома. Раньше он решался Советом. Указом Президента Республики от 23.10.2006 г. № 631[163] утверждена структура, функции и численность работников местных исполнительных и распорядительных органов. В этом документе количественно определен количественный состав подразделений местных исполнительных и распорядительных органов.

[163] О структуре, функции и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов. Утв. Указом Президента от 23.10.2006 г. № 631. – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 1/8024.

В Законе четко не определено, в каких организационных формах может быть реализована компетенция исполкома, их правовые возможности, соотношение. Указаны только акты, принимаемые исполкомом, – решения и распоряжения, но в каких случаях – не определено. Сделана лишь оговорка, что решения принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполкома. С точки зрения административно-правовой теории и установившейся практики решения – это акты, принимаемые по наиболее важным вопросам, или имеющие нормативный характер, в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»[164] «Решения органов местного управления и самоуправления – нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории; распоряжения – это индивидуальные акты по текущим оперативно-распорядительным вопросам.

Основной формой работы исполнительного комитета как органа коллегиального является заседание. Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета.

Закон допускает, а точнее, прямо исходит из того, что не вся компетенция исполкома реализуется коллегиально на его заседаниях с принятием решений. Часть ее может выполняться единолично председателем исполкома, причем только им, путем издания распоряжений исполкома.

Закон не содержит нормы, предоставляющей исполкому так же, как и Совету, самостоятельно определять порядок своей деятельности, и устанавливает только две организационные формы реализации компетенции исполкома. На практике это не соблюдается. Распорядительные полномочия передаются подразделениям аппарата исполкома – комитетам, управлениям, отделам. По сути дела, исполком как коллегиальный орган имеет сегодня «остаточную» компетенцию. Это хорошо видно на примере Мингорисполкома. Согласно его регламенту на заседаниях исполкома рассматриваются вопросы, которые относятся к его компетенции и не могут быть решены единолично председателем, заместителями председателя, комитетами, управлениями, отделами, городскими организациями и администрациями районов. Кроме того, регламентом предусмотрено, что по отдельным вопросам, не требующим обсуждения, решения могут быть приняты путем опроса.

Правовой статус председателя исполнительного комитета

Кроме Закона, статус председателя урегулирован Положением о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета (утв. Указом Президента Республики Беларусь от 20.11.95 г. (ред. от 12.06.2006 г. № 476)[165] и Положением о председателе районного, городского исполнительного комитета (утв. Указом от 18.03. 1996 г., № 105 (ред. от. 04.04.2002 № 188))[166]. Согласно этим документам, он является руководителем исполнительной власти на соответствующей территории.

В настоящее время законом о местном управлении и самоуправлении председатель исполнительного комитета:

- возглавляет исполнительный комитет, обеспечивает взаимодействие исполнительного комитета и соответствующего Совета;

[164] О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10.01.2000г., №361–З: (в ред. От 02.11.2005) //Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 2/136.

[165] Положение о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета. Утв. Указом Президента от 2.11.1995г. № 476. (ред. от. 12.06.2006 № 385). – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 1/2118.

[166] Положение о председателе районного, городского исполнительного комитета. Утв. Указом Президента от 18.03.1996г. № 105. (ред. от. 12.06.2006 № 385). – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 1/2143.

- назначает в установленном настоящим Законом порядке должностных лиц исполнительного комитета;
- назначает заместителя (заместителей) главы местной администрации (для городов, имеющих районное деление);
- представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советом, другими государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами;
- представляет сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о деятельности исполнительного комитета, информирует Совет и граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории;
- организует работу по подготовке заседаний исполнительного комитета, ведет заседания, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений;
- подписывает решения и протоколы заседаний исполнительного комитета, издает в пределах своей компетенции распоряжения осуществляет иные полномочия.

Председатель исполкома несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций.

Исходя из приведенного, можно сделать вывод, что термин «председатель исполкома» является некорректным, не отражает реальный правовой статус этого должностного лица. Иногда его называют «мэр», «городской голова» и т.п. Это неправильно. Эти понятия обозначают выборных лиц, а не назначенных. Сегодня для руководителей исполнительной власти на местах в Беларуси более подходят должности типа «градоначальник», «районный начальник» и т.п.

Администрация района в городе

Администрации районов были образованы в результате ликвидации районных Советов и исполнительных комитетов.

Согласно положениям закона о местном управлении и самоуправлении – исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации. Структура и штаты местной администрации утверждаются вышестоящим исполнительным и распорядительным органом. Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке (Указом Президента Республики Беларусь от 19.09.1995 N 383[167] установлено, что глава местной администрации и его заместитель (заместители) назначаются председателем вышестоящего исполнительного и распорядительного органа, другие должностные лица местной администрации – ее руководителем). Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Заседания местной администрации проводятся ее главой по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава местной администрации.

Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов от установленного состава местной администрации.

[167] О проведении реформы местного управления и самоуправления. Указ Президента Республики Беларусь от 19.09.1995г. №383. (ред. от. 14.12.1999 № 725). – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 1/2106.

Структура и штатная численность местной администрации утверждаются городским исполнительным комитетом.

Местная администрация обладает достаточно обширной компетенцией:

- обеспечение на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь и законодательства Республики Беларусь;
- разработка и внесение на рассмотрение городского исполнительного комитета схему управления территорией и ее развития, предложения о структуре и штатной численности местной администрации;
- распоряжается коммунальной собственностью города в пределах полномочий, предоставленных соответствующим городским Советом и т. д.

На главу местной администрации возложены задачи по руководству и организации деятельности местной администрации.

Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении.

Местная администрация не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информирует граждан о своей деятельности.

Исполнительные органы местного самоуправления Швеции

Все вопросы, решения по которым принимаются муниципальным Собранием, должны пройти предварительное обсуждение в исполнительном комитете за определенным исключением, оговоренным в законе. Исполнительный комитет (правление) наблюдает за деятельностью других комитетов, но его полномочия ограничены. Исполнительный комитет готовит предложение по бюджету, предварительно рассмотрев и сравнив поступившие от комитетов предложения, и затем на основании их выносит свое решение.

Мандатный период исполнительного комитета (правления) составляет три года. Как правило, вновь избранный исполнительный комитет приступает к работе 1 января следующего после выборов года (выборы проходят в сентябре), но возможна и досрочная смена исполнительного комитета в случае принятия соответствующего решения коммуной или ландстингом.

В компетенцию исполнительного комитета входит:

- подготовка дел или выступление по делам, которые рассматриваются Собранием уполномоченных;
- руководство экономикой и имуществом, находящимся в самостоятельном управлении коммун, если оно не передано какому-либо комитету;
- распоряжение ресурсами, если только собрание уполномоченных не передаст эту функцию полностью или частично какому-либо комитету;
- ведение непосредственно либо через представителя коммуны всех судебных или иных дел в той мере, в какой они не относятся к компетенции других органов;
- руководство информационной службой коммуны, если только собрание уполномоченных не поручило это какому-либо комитету;
- хранение и составление описи архивов коммуны, которые передало правлению Собрание уполномоченных.

Правление обязано рассматривать дела, возложенные на него особыми постановлениями.

На исполнительный комитет могут быть возложены и некоторые функции административного управления или исполнения принятых решений, которые обычно принадлежат одному из комитетов, например, управление недвижимостью, кадровые вопросы или организация спасательной службы.

Собрание уполномоченных назначает комитеты для исполнительно-распорядительной деятельности, которая на основе специальных постановлений входит в их компетенцию. К этим комитетам применяются предписания указанных постановлений.

Для исполнительно-распорядительной деятельности по другим вопросам Собрание может назначить такие комитеты, какие оно сочтет необходимыми.

Согласно принятому в 1991 году закону о местном самоуправлении, коммуны получили право самостоятельно организовывать тот или иной комитет, за некоторым исключением. Обязательными являются комитет по выборам и исполнительный комитет. Комитет не имеет права решать вопрос о правах и обязанностях в случаях, когда они представляют коммуну как одну из сторон в каком-либо вопросе, или осуществлять надзор за деятельностью, которой они сами занимаются.

Все комитеты избираются муниципальным собранием на четыре года с учетом партийного представительства. С другой стороны, закон не создает никаких препятствий для избрания комитетов на профессиональной основе при условии достижения договоренности между представителями партий. Поэтому в некоторых коммунах создаются сегодня так называемые профессиональные администрации. Комитеты несут полную ответственность профессиональной администрации и должны представлять отчет о ее работе. Например, в самой южной коммуне Швеции – Треллеборге с количеством жителей 38,5 тысяч человек правление коммуны (исполком) состоит из 22 человек, а также образованы и функционируют четыре комитета: комитет по вопросам школьного образования, в обязанности которого входит также дошкольное образование; комитет по событиям и впечатлениям (досуг, театры, кинотеатры и т.д.); комитет по техническим вопросам, который, в свою очередь, подразделяется на три комиссии; комитет по экологии, состоящий из 11 членов и 11 заместителей. При каждом комитете для постоянной работы имеется отдел, состоящий из чиновников (коммунальных служащих). Например, в отделе при комитете экологии работают пять инспекторов по охране окружающей среды и два ассистента, которые проверяют продукты питания. В отделе имеется также лаборатория (берется на анализ до 600 проб в год). Отдел возглавляется начальником.

Закон о местном самоуправлении Швеции допускает также создание районных комитетов, занимающихся, например, вопросами школьного образования, организацией ухода за престарелыми, детскими дошкольными учреждениями или вопросами досуга и культуры. Обязательным условием при этом является полное или частичное соблюдение географического принципа. Районные комитеты существуют сегодня приблизительно в 20 муниципальных округах.

Собрание уполномоченных образует орган представительства сторон. Он может, если иное не вытекает из законодательства, обладать функциями, касающимися сферы деятельности правления либо какого-то комитета, нести ответственность за подготовку, руководство и осуществление дел, которые затрагивают отношения между коммуной или работодателями и работополучателями.

Органу представительства сторон не могут быть переданы вопросы, предусматривающие цели, направления деятельности, а также вопросы определения объема и качества работы коммуны, за исключением вопросов о должностях, отпусках, замещениях по службе, вознаграждениях.

Как и коммунальные муниципалитеты, ландстинги с 1991 года получили право самостоятельно организовывать тот или иной комитет, за некоторым исключением. Обязательными являются комитет по выборам и исполнительный комитет. Комитет не имеет права решать вопрос о правах и обязанностях в случаях, когда он представляет ландстинг как одну из сторон в каком-либо вопросе.

Все комитеты избираются ландстингом на четыре года с учетом партийного представительства. С другой стороны, закон не создает никаких препятствий для избрания комитетов на профессиональной основе при условии достижения договоренности между представителями партий.

Исполнительные органы местного самоуправления Польши

В Польше, исполнительным органом в гмине является правление, в состав которого входит войт или бургомистр (президент) в городе, которые исполняют роль председателя, их заместители и остальные члены, избираемые гминным советом из числа депутатов или не из состава депутатского корпуса (путем назначения чиновников), на протяжении шести месяцев после даты официального оповещения результатов выборов.

После окончания срока полномочий гминного совета правление продолжает свою деятельность до дня выборов нового правления.

Правление исполняет постановления совета гмины и предписанные законодательством задачи гмины. В частности, к компетенции правления относятся: подготовка проектов постановлений гминного совета; выбор способов исполнения постановлений; распоряжение коммунальной собственностью; исполнение бюджета; принятие на работу и увольнение руководителей гминных организационных единиц; исполнение задач, делегированных с области полномочий руководящей администрации. При реализации собственных задач гмины правление подчиняется исключительно совету.

Работу правления организует войт или бургомистр, управляя одновременно текущими делами гмины и представляя ее во внешних контактах.

В работе правления принимает участие без права голоса секретарь гмины.

На основе законных полномочий гмина обладает правом установления правил, обязательных для всех на территории гминны, в частности, внутреннего устройства гмины, организации управления и гминных организаций, принципов распоряжения собственностью гмины, а также принципов и правил использования гминных объектов и собственности общественного использования. Кроме того, в сфере, которая не регулируется специальными правилами, совет гмины может принимать нормативные предписания, если это необходимо для охраны жизни или здоровья жителей, а также для обеспечения общественного порядка, мира и безопасности. Гминные правила принимаются в виде постановлений. В экстренных ситуациях нормативные предписания в форме распоряжения может принимать также и правление. Однако такое распоряжение должно быть утверждено на ближайшем заседании совета гмины. Для того чтобы гминные правила накладывали на жителей обязательства, они должны быть, в соответствии с принципами права, надлежащим образом оповещены, а именно: через распространение их в публичных местах или иным способом, принятом в данной местности (например, путем распространения в местной прессе). Гминные правила вступают в силу со дня оповещения, если в них не указан иной срок.

В отличие от правления Гмины, исполнительным органом Повета является его правление во главе со старостой, который может избираться из числа членов совета или членов правления. Если совет не сформирует правления, в соответствии с законом он должен быть распущен и проводятся досрочные выборы. Кроме того связи, которые объединяют совет повета с его правлением, аналогичные тем, которые объединяют органы гмины (при оказании доверия или возможным отзывом правления).

Основной функцией правления является исполнение постановлений совета правления и задач повета, обозначенных законодательством. В частности, это: подготовка проектов постановлений совета и исполнение постановлений; распоряжение собственностью повета; исполнение бюджета повета; назначение и увольнение руководителей, организационных единиц повета. Исполнять эти задачи помогают: поветовая администрация (староство), руководители поветовых служб, инспекций и органов правопорядка, а также организационных единиц повета, которые вместе образуют общую поветовую администрацию.

Аналогично, как и в гмине войт или бургомистр (президент), в повете староста организует работу правления и поветовой администрации, управляет бегущими делами и представляет повет в отношениях с иными органами власти; в делах, не требующих отлагательства (ситуации угрозы), он предпринимает необходимые действия, которые относятся к функции правления. Он управляет поветовой администрацией, является высшим

должностным лицом его сотрудников, высшим в отношениях к поветовым службам, инспекциям и органам правопорядка. Он принимает решения – персонально или поручает эту функцию своему представителю – по индивидуальным делам, которые относятся к компетенции общественной администрации и повета.

В повете, как уже отмечалось, существует администрация (староство), которая состоит из руководителей служб, инспекций и органов правопорядка и персонала этих служб, которые, в свою очередь, вместе составляют поветовую объединенную администрацию (ст. 33 Конституции). Через отдельных руководителей поветовых служб (комендант полиции, комендант пожарной службы, санитарный инспектор, ветеринарный инспектор, инспектор по строительству, в дальнейшем предусмотрен и инспектор по экологии, который в настоящее время существует в воеводствах и крупных поветах) осуществляется правительственное управление. Руководители этих служб подчиняются старосте, а по служебной деятельности соответствующим структурам воеводской и правительственной администрации. П. 2. ст. 4 Конституции закрепляет, что выполнение всех вышеперечисленных служб относится к компетенции повета и все эти задачи поветовые, хотя они выполняются в особом правовом и организационном режиме, так как работники этих служб не являются работниками самоуправления. Руководство старосты носит частный характер, ибо староста отвечает за действия этих служб перед депутатами, а депутаты – перед местными избирателями. Руководители специальных служб назначаются старостой при согласовании с воеводской или правительственной службой или же назначаются вышестоящими органами по согласованию со старостой и воеводой (например, комендант полиции). Все поветовые руководители служб отчитываются перед руководством повета, которое утверждает эти отчеты и планы на дальнейшую работу. Также все эти службы подлежат контролю со стороны старосты, однако последний не может отдавать приказы в отношении их служебной деятельности, но может ставить общие задачи, касающиеся порядка и публичной безопасности, причем способ выполнения этих задач старосты является уже спецификой данной службы. На территории повета староста регулирует общие задачи всех служб, так как повет в составе польского государства является главным узлом в критических ситуациях (общественная безопасность, природные катаклизмы и т.д.). Финансирование поветовых служб зиждется на дотациях со стороны государства, в других целях эти средства не могут быть использованы старостой. В дальнейшем предусматривается финансирование этих служб с местного бюджета. Ревизионная комиссия повета контролирует в свою очередь расходование этих средств.

Исполнительным органом воеводства является правление, которое выбирается на заседании сеймика. В него входят пять человек: маршалок воеводства (в качестве председателя, который избирается из состава сеймика), вице-председатель и остальные члены. Если сеймик не выберет правление в течение трех месяцев после официального уведомления о результатах выборов, он, согласно законодательству, должен быть распущен, после чего проводятся досрочные выборы.

Правление воеводства исполняет задачи, которые относятся к сфере компетенции воеводского самоуправления, а не те, что являются прерогативой сеймика и организационных единиц воеводского самоуправления. В частности: исполняет постановления воеводского сеймика, распоряжается имуществом воеводства, готовит проекты и исполняет бюджет воеводства, организовывает сотрудничество с региональными структурами самоуправления в других государствах и с международными региональными объединениями и т.д.

Маршалок воеводства организует работу правления воеводства и служебного аппарата маршалка, руководит текущими делами воеводства и представляет воеводство во внешних сношениях. При экстремальных делах в ситуации непосредственной угрозы он предпринимает необходимые меры, которые относятся к прерогативе правления воеводства. Кроме того, он является руководителем служебного аппарата маршалка и наивысшим должностным лицом этого аппарата. Он принимает решения по индивидуальным делам со

сферы компетенции общественной администрации, если иное не предусматривается законодательством.

§ 3.4. Ассоциации и другие добровольные объединения органов местного самоуправления

Для защиты своих интересов, муниципальные органы большинства стран мира создают различного рода ассоциации и другие добровольные объединения органов местного самоуправления. К примеру, такие ассоциации созданы в Швеции, Польше и иных государствах Европы. Можно выделить следующие основные функции ассоциаций и других добровольных объединений органов местного самоуправления:

1) защита (лоббирование) интересов своих членов в центральных органах государственной власти;
2) участие в законопроектной работе в парламенте и участие в подготовке и реализации государственных программ в области поддержки и развития местного самоуправления;
3) организация совместной хозяйственной деятельности местных властей на общегосударственном уровне;
4) организация обмена опытом работы местных властей посредством издания различных материалов, проведения семинаров и т.д.;
5) организация международного сотрудничества в области местного самоуправления.

Например, в целях улучшения осуществления общественных задач польские гмины могут образовать межгминные союзы. Эти союзы образовываются путем принятия соответствующих постановлений советами заинтересованных гмин. Вместе с их образованием права и обязанности гмин, которые принимают участие в союзе, связанные с исполнением порученных им задач, переходят в сферу полномочия союза со дня оповещения его устава. Межкоммунальный союз обладает правом юридического лица. Общественные задачи он осуществляет от своего имени и на свою ответственность. Его распорядительным и контрольным органом является собрание, в состав которого входят войты и бургомистры или другие члены органов гмины, которая участвует в союзе. Исполнительным органом союза является правление, которое избирается и отзывается собранием.

Гмины могут унифицировать коммунальные объединения в целях делегирования одной из них назначенных ими общественных задач. В сфере осуществления задачи гмина является исполнителем, она принимает на себя связанные с порученной задачей права и обязанности остальных гмин, а остальные гмины должны финансово участвовать в реализации порученного задания.

С целью совместного исполнения общественных задач, в том числе принятия решений по индивидуальным делам в рамках компетенции общественной администрации, поветы могут создавать союзы с иными поветами, заключать соглашения для передачи одному из них осуществления общественных задач и образования товариществ (также и с гминами).

Сотрудничество воеводств является важным явлением в современном самоуправлении Польши. В соответствии с законодательством, сеймик воеводства одобряет «Приоритеты международного сотрудничества». Воеводство сотрудничает с региональными сообществами других государств, в соответствии с внутренним законодательством, международной политикой государства и его международными обязательствами в рамках своих задач и компетенции. Воеводство принимает участие в деятельности международных институтов и региональных объединений. Необходимо оговориться, что эта международная

деятельность может начинаться исключительно с согласия министра иностранных дел Польши.

В Швеции единственной общественно-правовой формой межкоммунального сотрудничества является ассоциация коммун. В настоящее время число ассоциаций около тридцати. Вопросы разделения функций, определения затрат, которые несет каждая коммуна в отдельности, регулируется специальным документом. Каждая коммуна избирает членов ассоциации на муниципальном собрании. В свою очередь собрание ассоциации избирает исполнительный комитет. Собрание ассоциации может принимать решение, обязательное для участников ассоциации. Деятельность ассоциаций регулируется законом об ассоциациях.

Сотрудничество коммун может также осуществляться в форме акционерного общества или фонда. Около ста предприятий в форме компаний или фондов находятся во владении двух или нескольких коммун. Форма организации работы этих предприятий может быть различна. Например, деятельность по обеспечению энергией или организацией общественного транспорта может осуществляться соответствующим комитетом или акционерным обществом. Решение о выборе формы работы принимают сами коммуны.

В Швеции создан и функционирует Шведский союз коммун, добровольными членами которого являются все шведские коммуны. Союз призван представлять общие интересы коммун. В задачи союза входит поддержка и развитие местного самоуправления, сотрудничества между коммунами, защита общих муниципальных интересов, предоставление услуг и профессиональной помощи и т.д. Союз коммун также принимает участие в законотворческой деятельности, если принимаемый закон касается каким-либо образом коммун.

Высшим органом союза коммун является съезд союза. Съезд собирается один раз в три года после проведенных выборов. На съезде выбираются члены правления и ревизоры. Правление избирается на партийно-политической основе. На составе правления отражается результат предшествовавших выборов в коммунах.

На региональном уровне в Швеции функционирует Союз ландстингов, который является общественной организацией, представляющей интересы ландстингов также профсоюзной организацией и организацией работодателей ландстингов.

В настоящее время принято решение об объединении Шведского Союза коммун и Шведского Союза ландстингов в одну организацию, которая будет представлять на государственном уровне все муниципальные организации Швеции, и защищать их интересы.

§ 3.5. Место и роль органов самоорганизации граждан в системе органов местного самоуправления

Основные принципы народовластия закреплены в Конституции Республики Беларусь и детализированы в текущем законодательстве.

Непосредственные формы демократии на местном уровне определены в ряде законов Республики Беларусь:

- Избирательном Кодексе;
- В Законе «О местном управлении и самоуправлении»;
- В Законе Республики Беларусь «О статусе депутата»;
- В Законе Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях»;
- В Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан».

Собрания граждан

Собрание граждан по месту жительства является одним из важнейших институтов прямой демократии. Согласно ст. 28 Закона о местном управлении и самоуправлении – Собрание, в том числе собрание уполномоченных, это совместное присутствие группы

граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни, базовая форма прямого участия населения в решении государственных и общественных дел.

Собрание проводится в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Местные собрания созываются по мере необходимости местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами или органами территориального общественного самоуправления. Местные собрания могут созываться также по инициативе не менее 10 процентов граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории.

Для подготовки собрания по предложению инициатора его созыва может создаваться инициативная группа либо образовываться организационный комитет.

Нормы представительства и порядок избрания уполномоченных для участия в собрании устанавливаются инициатором собрания.

Собрание правомочно, если в нем принимает участие не менее 25 процентов граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на данной территории, или не менее двух третей уполномоченных.

С правом совещательного голоса в собрании могут участвовать представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

Участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации, учреждать и упразднять органы территориального общественного самоуправления, участвовать в предварительном обсуждении и подготовке проектов решений органов местного управления и самоуправления по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, оценивать деятельность органов местного самоуправления, решать иные вопросы в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Собрание вправе обращаться в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения и объединения, которые обязаны в установленном порядке рассмотреть эти обращения и о принятых по ним решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории. Как мы видим, собрания могут принимать только рекомендательные решения.

Решения собрания, в том числе собрания уполномоченных, принимаются большинством голосов его участников и оформляются протоколом.

Местные референдумы

Согласно ст. 73 Конституции Республики Беларусь, для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни, могут проводиться республиканские и местные референдумы. В соответствии со ст. 75 Конституции, местные референдумы назначаются соответствующими местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Более подробно процедура проведения местных референдумов регламентируется главой 25 Избирательного Кодекса Республики Беларусь.

Право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 процентами граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Если граждане выступают с инициативой о проведении местного референдума, ими образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве:

- в области и городе Минске - не менее 50 человек;

- в районе, городе, районе в городе - не менее 20 человек;
- в поселке, сельсовете - не менее 10 человек.

Документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются местным исполнительным и распорядительным органом на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы.

Вопрос, предлагаемый на местный референдум, с учетом заключения соответствующего областного, Минского городского органа юстиции и состав инициативной группы регистрируются соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом.

В течение 30 дней со дня обращения за регистрацией инициативной группе выдается свидетельство о регистрации, образец подписного листа, а членам инициативной группы - соответствующие удостоверения.

В регистрации инициативной группы по проведению местного референдума отказывается в случае нарушения требований настоящего Кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь. Отказ может быть обжалован в месячный срок в районный, городской суд.

Если исполнительным и распорядительным органом установлено, что собрано необходимое количество достоверных подписей, инициативная группа по проведению местного референдума составляет заключительный акт и представляет его в соответствующий исполнительный и распорядительный орган, который передает его в местный Совет депутатов.

Решение о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума принимается соответствующим местным Советом депутатов, а решение о назначении районного референдума в городе с районным делением – городским Советом депутатов не позднее 30 дней со дня внесения в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь такого предложения.

Местный Совет депутатов, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум.

Дата проведения референдума устанавливается не позднее трех месяцев со дня принятия решения о назначении референдума.

Решение местного Совета депутатов о назначении референдума публикуется в печати и обнародуется в других средствах массовой информации.

Решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

Подготовка и проведение референдума на территории области, города, района, района в городе, поселка, сельсовета осуществляются соответствующими комиссиями по референдуму, образованными в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Необходимо отметить, что в Республике, не было проведено не одного местного референдума.

Органы территориального общественного самоуправления

Важным элементом системы самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). Потенциал этих формирований не задействован в полной мере. Такое положение сложилось во многом из-за отсутствия ясного понимания их политико-правового статуса.

В прежние годы декларировалась тесная связь местных органов государственной власти и управления с формированиями по месту жительства. При этом роль этих органов

виделась не в самостоятельном решении управленческих задач, а в оказании помощи государственным органам. Эти общественные институты рассматривались в качестве форм организационно массовой работы Советов и функционировали под непосредственным руководством исполнительных комитетов. В соответствии с Положением 1981 г. «О собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в БССР» исполкомы созывали собрания граждан. Такое право для самих жителей не оговаривалось. Они могли лишь обратиться в исполком с ходатайством об их проведении. Вместе с тем считалось, что формы общественной самодеятельности являются самостоятельными институтами демократии.

Эти органы вели определенную работу в вопросах благоустройства и санитарного состояния населенных пунктов, улучшения работы предприятий торговли и общественного питания, организации досуга населения и т.д.[168] Имея большие финансовые возможности, более широкие права, гарантии, они могли работать гораздо результативнее даже в тех условиях. Переход их к новому качеству должен стать целью Закона о местном самоуправлении, который обеспечил бы действительно системный подход к демократической организации управления на местах. Общественным формированиям нужен был новый политико-правовой статус. В результате применительно к ним стал использоваться термин «территориальное общественное самоуправление». Прежде всего, он подчеркивает большую степень самостоятельности в организации и деятельности этих органов. Этот термин говорит о ликвидации государственной «монополии» на решение вопросов о поведении собраний, избрании общественных комитетов. В соответствие с Законом «О местном управлении и самоуправлении», под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан на добровольной основе по месту жительства на части территории административно-территориальной единицы (территорий микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков и т.д.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других формах). На соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления.

Закон уже не говорит о руководстве общественным самоуправлением со стороны Советов (исполкомов) как общей основе их взаимодействия.

Созданы определенные предпосылки для становления экономического фундамента территориальных микро коллективов. Их органам предоставлено право осуществлять хозяйственную деятельность, создавать предприятия, кооперировать средства для решения социальных вопросов.

При этом территориальное общественное самоуправление нельзя рассматривать как институт, место которому исключительно вне власти. Комплекс социальных функций (экономическую, культурно-воспитательную, экологическую и др.) он должен и может успешно выполнять не только на основе добровольной самоорганизации людей «по интересам», но и выполняя часть публично-властных задач, как орган местной власти. В этой связи «общественное» не должно противопоставляться «государственно-властному». Здесь на первый план выдвигается организационный фактор – широкое участие граждан, разнообразие форм.

В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении ОТОС могут наделяться правами юридического лица. Это должно быть зафиксировано в уставе (положении) общественного органа, который принимается на собрании жителей. Являясь юридическим лицом, ОТОС могут иметь собственное имущество, от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть

[168] Комментарий к закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991г /А.В. Карамышев, В.И. Дриц. – 2-е изд. испр. – Минск: ТЕСЕЙ, 2004. – С. 108. (192 с.)

истцами и ответчиками в суде. Правоспособность ОТОС как юридического лица возникает с момента государственной регистрации в исполнительном комитете или местной администрации.

Согласно законодательству Республики Беларусь ОТОС может действовать только как некоммерческая организация.

Законом о местном управлении и самоуправлении ОТОС предоставлено шесть прав:

1) вносить на рассмотрение Совета и его органов, исполнительных комитетов и местных администраций предложения по всем вопросам местного значения;
2) участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими вопросов местного значения;
3) созывать собрания на соответствующей территории для обсуждения вопросов местного значения;
4) аккумулировать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, заработанные средства, добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц и направлять их на развитие социальной инфраструктуры территории, проведение культурно-просветительных, оздоровительных мероприятий;
5) принимать от Советов, исполнительных и распорядительных органов, иных юридических лиц во владение и пользование строения, помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, иные объекты социально-культурного назначения, историко-культурные ценности;
6) вносить на рассмотрение Совета, исполнительного комитета и местной администрации предложения по вопросам организации деятельности и размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, учреждений здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы, а также определения режима их работы.

Совет может делегировать органу территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по осуществлению самоуправления на соответствующей территории, за исключением полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Совета.

В состав органов территориального общественного самоуправления избираются лица, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие на данной территории.

Кандидаты в органы территориального общественного самоуправления могут выдвигаться жителями соответствующей территории, а также представительными и исполнительными органами данной административно-территориальной единицы.

Учреждение органа территориального общественного самоуправления, избрание его членов и утверждение устава осуществляются на собрании.

Ликвидация органа территориального общественного самоуправления осуществляется в связи с истечением срока, на который он был создан, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. В случае систематического нарушения органом территориального общественного самоуправления законодательства Республики Беларусь Совет, исполнительный комитет, местная администрация могут приостанавливать его деятельность. Решение о досрочном прекращении полномочий органа территориального общественного самоуправления принимается Советом соответствующей административно-территориальной единицы или собранием граждан.

В настоящее время получила свое практическое развитие новая форма единоличных органов территориального общественного самоуправления –институт старост, который является связующим звеном между населением поселка (деревни) и органами местного управления и самоуправления.

Порядок избрания и работы единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин и др.) определяется положением, утверждаемым

Советом соответствующей административно-территориальной единицы. В Брестском и Гродненском областных исполнительных комитетах утверждены типовые положения о старостах сельских населенных пунктов.

Согласно Типовому положению, утвержденному Гродненским облисполкомом[169] староста избирается на собрании жителей открытым голосованием сроком на 2 года из числа депутатов Советов всех уровней, наиболее авторитетных и уважаемых жителей, способных самостоятельно принимать эффективные меры по наведению должного порядка и санитарной культуры, удовлетворению неотложных нужд и запросов населения.

Староста включается в состав соответствующего сельского комитета и не реже одного раза в год обязан информировать жителей населенного пункта о своей работе.

В случае недобросовестного исполнения обязанностей староста может быть переизбран на собрании граждан сельского населенного пункта.

Предложения о досрочном прекращении полномочий старост вносятся поселковым, сельским исполнительным комитетом, трудовыми коллективами, гражданами данного населенного пункта.

Для осуществления своих функций староста наделен обширными полномочиями полномочия.

Ведет работу по соблюдению законности, предотвращению случаев нарушения общественного порядка, трудовой дисциплины, профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений, организует борьбу с пьянством и алкоголизмом, нравственной распущенностью.

Осуществляет общественный контроль за деятельностью служб, оказывающих услуги сельскому населению, вносит предложения в соответствующие органы по совершенствованию их работы и т. д.

Староста имеет ряд существенных прав. В частности, участвовать и вносить на рассмотрение поселкового или сельского Совета депутатов, исполнительных комитетов, правления колхоза или дирекции совхоза, предприятий, организаций и учреждений предложения по вопросам, затрагивающим интересы населения соответствующей территории; заслушивать объяснения и принимать меры общественного воздействия к лицам, допустившим нарушения общественного порядка путем обсуждения их действий на собраниях граждан. В необходимых случаях направлять материалы на рассмотрение органов государственной власти для принятия соответствующих мер; осуществлять общественный контроль за соблюдением правил застройки, содержанием жилых домов и придворных территорий, правил пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, охраной природы, памятников истории и культуры, вносить в соответствующие органы предложения по устранению выявленных недостатков и т.д.

Решения старосты (письменные и устные), предписания и указания, принятые им в пределах полномочий обязательны для исполнения всеми организациями, расположенными на соответствующей территории, должностными лицами и гражданами. В случае их невыполнения староста вправе обратиться в поселковый, сельский исполнительный комитет с предложением о привлечении к ответственности виновных лиц.

Местные Советы депутатов, исполнительные комитеты должны оказывать старостам населенных пунктов организационную и техническую помощь, обобщать и организовывать выполнение их предложений, изучать и распространяют опыт работы.

Исполнение своих обязанностей староста осуществляет в основном на общественных началах. За достигнутые результаты в работе староста может получать поощрительные выплаты, премии, награды исполнительных и распорядительных органов власти. В целом институт старост является связывающим звеном между местными органами власти и населением конкретного сельского населенного пункта

---

[169] О старостах сельских населенных пунктов. Решение Гродненского областного исполнительного комитета от 20 декабря 1999 г. N 554. – // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 9/787.

ГЛАВА 4. ЭКОНОМИЧЕСКИ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 4.1. Предпосылки, значение и задачи экономической деятельности местного самоуправления

Местное самоуправление в Республике Беларусь является неотъемлемым элементом политической системы, имеет фундаментальное значение для демократизации общества и выполняет комплекс функций по территориальному жизнеобеспечению. Оно реализует задачи, определённые Конституцией и законодательством, не относящиеся к компетенции иных органов публичной власти, удовлетворяет общие потребности местного населения, основой чего является обладание собственным имуществом, финансами и соответствующей инфраструктурой. Административно-территориальные единицы выступают инвестором, производителем и потребителем многочисленных видов товаров и услуг, доля занятых в коммунальном хозяйстве достигает почти четверти от общей численности работников экономики. Поэтому действующее законодательство закрепляет коммунальную собственность и коммунальное хозяйство, которые выступают предпосылкой всего народного хозяйства и жизнеобеспечения населения.

В статусном и организационно-функциональном аспектах институты местного самоуправления предстают в роли первичных властно-обслуживающих субъектов, которые исторически сложились задолго до создания разветвленной системы государственного управления. Этот признак общин (коммун, советов) подчеркивается в законодательстве многих стран, где они определяются в качестве **изначальных** территориальных публично-правовых корпораций, наделённых правом регулировать и управлять в рамках законов всеми местными делами[170]. Термин “изначальные” подчеркивает, что территориальные общности хронологически предшествовали государству, а с географической, демографической и экономической точек зрения представляют собой “фундамент” социума. В частности, в европейском праве место коммун определяется как первичный уровень управления в системе – коммуна, регион, национальное государство, ЕС.

Объективные предпосылки коммунальной экономической деятельности коренятся в социальных и хозяйственных отношениях, складывающихся в рамках территориальных сообществ. Ранее люди создавали общины для строительства и обслуживания церквей, школ, больниц, совместного использования обобществленных сельхозугодий, вод и других природных ресурсов. Субъективные истоки территориальной самоорганизации и жизнеобеспечения заложены в психологии человека, полагающегося при формировании среды жизнедеятельности на свои собственные силы и умение, а также выступающего в качестве желанного клиента своих коммунальных учреждений, а не назойливого просителя перед чиновничьим аппаратом. Где нет активного населения, там нет и самоуправления.

Процесс последовательного становления эффективной местной власти сдерживается прежде всего недостачей необходимых материально-финансовых ресурсов и отсутствием организационно-правового механизма для ответственного осуществления всего комплекса местных публичных задач, которых с учётом различий сельских и городских, крупных и мелких поселений насчитывается около пяти тысяч. Данные обстоятельства свидетельствуют, что коммунальное хозяйство, имущество и финансы выступают базисом местной власти, поскольку большинство её функций являются “экономическими”. Происходящие изменения требуют новых подходов к решению задач местного значения.

Приоритеты коммунальных задач все больше смещаются из властного в область обслуживающего управления, в связи с чем значение публичных учреждений с

[170] Тексты законов. Положение об общинах. Пример: Положение об общинах вольного государства Бавария. - Мюнхен, 2000. - 83 с.

хозяйственным содержанием возрастает. Они предоставляют свои услуги жителям и другим лицам, вследствие чего на практике трудно провести разграничение производственных, социально-культурных и управленческих функций. В условиях постоянной нехватки средств коммунальные институты реализуют свои задачи более эффективно, чем республиканские органы, доказательством чего служат достижения местных властей в деле создания локальных инфраструктур, когда делегирование конкретных полномочий не сопровождается увеличением доходов, но ответственность за выполнение местных задач публичного значения в соответствии с законодательно установленными социальными стандартами не снимается. В этом заинтересовано и государство, что обусловливает его участие в организации, стимулировании, надзоре и контроле коммунального имущества, хозяйства и финансов. Если общество рассматривается в качестве целостного организма, то на местное самоуправление возлагается функция рабочих рук (öffentliche Hand – нем). Все это подчеркивает роль правового регулирования экономического обеспечения как центрального элемента коммунальной политики, направленной на формирование и эффективное использование имущественно-финансового потенциала для достижения устойчивого функционирования территориальных образований. Экономическое развитие относится к конституционным задачам местного самоуправления, что вызывает необходимость анализа его сущностных, содержательных и процессуальных организационно-правовых аспектов.

Выполнение большинства функций местной власти практически всегда сопровождается материальными издержками и финансовым обеспечением. В связи с этим первостепенной задачей является формирование при участии государства и рациональное использование необходимых коммунальных материально-финансовых средств. В ряде базисных актов отраслевого законодательства Республики Беларусь зафиксированы полномочия местных органов власти по приобретению, распоряжению и управлению материальными и природными ресурсами, ведению ими хозяйственной деятельности (Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК), Кодекс Республики Беларусь о земле, Кодекс Республики Беларусь о недрах и др.). Конституционные основы получили местные финансы и бюджеты. Даже первый нормативный акт о реформе местной власти, отражая системное значение экономических факторов, именовался как Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь. Право на самоуправление обусловливает право на имущество и финансы, включая вопросы объемов, источников, направлений и условий их использования.

В Республике Беларусь централизация управления способствует консолидации общества, политической стабильности и поступательному формированию национальной государственности. Вместе с тем коммунальное хозяйство и местные финансы находятся в неудовлетворительном состоянии и не могут на локальном и региональном уровнях самостоятельно предоставить минимально доступный комплекс публичных социально необходимых услуг требуемого качества. Однако даже в условиях приватизации рентабельных объектов и усиления конкуренции со стороны частного сектора научно обоснованные организационные[171] меры и правовые формы призваны институировать коммунально-хозяйственный сектор, благодаря которому административно-территориальные единицы приобретут параметры не только самоуправляющихся, но и экономически самодостаточных сообществ.

В условиях трансформационных систем границы коммунальной финансово-хозяйственной деятельности, функции и формы публичного хозяйства становятся

---

[1] Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г. (с измен. и доп.) // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. - 1999. - № 7 - 9. - Ст. 101.
2 Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 1999. - № 2 - 3. - 2/1; 2002. - № 55.-2/848.
[3] Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Респ. Беларусь, 15 дек. 1997 г. // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. - 1998. - № 8 - 9. - Ст. 103.
[4] О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР: Закон Белорус. ССР, 20 февр. 1991 г. // Ведамасці Вярхоўн. Савета Беларус. ССР. – 1991. - № 11(13). - Ст. 122.

ключевыми вопросами муниципально-правовых исследований. В Республике Беларусь получили законодательное закрепление отдельные элементы механизма правового регулирования экономических основ местного управления и самоуправления, включающего местные бюджеты, местное хозяйство, коммунальную собственность и другие институты, на основании чего складываются имущественно-хозяйственные и финансово-бюджетные отношения публичного и частноправового характера. Они служат объективной предпосылкой для разработки своего рода "коммунальной экономической конституции", на базе которой возможно устойчивое развитие конкретных юридических форм муниципального хозяйства и финансов, способных выступать связующим звеном между частным и государственными секторами экономики, обеспечивать надежное предоставление социально доступных коммунальных услуг. Во многих аспектах национальное хозяйство опирается на коммунальные учреждения, одной из главных задач которых является создание территориальной инфраструктуры, поскольку экономическая, экологическая, социальная, культурная деятельность осуществляются на местном уровне и могут развиваться, когда самоуправление создает необходимые для этого общие условия, а в экономической сфере выступает также приоритетным партнёром для предпринимательства.

История развития общинного, земского, коммунального, муниципального самоуправления свидетельствует, что на всех этапах экономико-хозяйственный фактор представлял конструктивный элемент местной власти и побуждал к обоснованию необходимости его формирования на территории Беларуси.

Территориальное самоуправление в современном социально-политическом значении восходит корнями к античному периоду и берет свое начало в муниципалитетах республиканской эпохи Древнего Рима, где на основании закона 45 г. до н. э. возникло единообразное местное управление, общим принципом которого был принцип самоуправления, а первым коммунальным предприятием стал римский водопровод. Поэтому в настоящее время местное самоуправление часто отождествляется с понятием "муниципалитет" (лат. municipum – город с правом самоуправления), а его высшее должностное лицо именуется мэром (от лат. mayor – большой, старший)[172]. Однако решающей предпосылкой территориального единства стала общинная система раннего средневековья, когда из местных взаимосвязей создавались условия для сельской соседской общины с её взаимной поддержкой и терпимостью, общностью интересов (община от слова – общность). На своей территории люди совместно осуществляли права и обязанности, в результате чего община превращалась в праводееспособное единство (коммуна) (к правам относились участие в размежевании поля, определении круга общих дел, право на помощь; к обязанностям – совместное участие в строительстве и содержании дорог и мостов, колодцев, оборона поселения (лат. "commynis" от "munia" – "тяжесть"). Наряду с сельскими общинами начиная с 10 - 12 столетий развивались территориальные сообщества особого рода – города. Здесь торговцы и ремесленники стремились отстоять свои экономические и политические интересы, их влияние возрастало и получило оформление в "городском праве", которому была присуща своя судебная система, налоговые правила, свободные выборы органов управления, предоставление князем привилегий (городской воздух делает человека свободным). Позднее города стали приобретать большую самостоятельность и независимость, благодаря чему развивается городское самоуправление. Основное отличие средневекового местного самоуправления от современного заключается в следующем: если городские свободы имели в себе все признаки самостоятельности, то их объем во многих сферах превышал компетенцию традиционных административно-территориальных единиц; отсутствовала единая регламентация городских свобод в рамках всей страны; городские свободы отличались своим олигархическим характером, и простые жители были отстранены от принятия решений.

---

[172] Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Б. Крупских. 2-е изд. - М.: ИНФРА, 1999. - 368 с. - с. 180 – 182.

Значение средневекового городского самоуправления состоит в том, что оно служит истоком для современного самоуправления. Города в пределах своей автономии проводили самостоятельную хозяйственную политику и приняли на себя многие задачи, которые выполняют муниципалитеты (полицейские, надзор за торговлей продуктами питания, за средствами измерений, сбор налогов). Государю платилась из общей кассы контрибуция, сумма которой устанавливалась паушально, а остальными средствами города могли распоряжаться самостоятельно, что имело положительные политические и финансовые последствия. В рамках самоуправления произошел переход от стихийно сложившейся общины к юридически-корпоративному лицу. Но вплоть до середины 19 века строительством и эксплуатацией улиц, дорог, водопроводов и канализации, рынков, обеспечением пожарной службы и т.д. в основном занимались частные лица. Медицинское обслуживание, забота о престарелых и инвалидах, школы были также отданы на откуп частному сектору. Церковь, учреждения милосердия, благотворительные фонды стремились удовлетворить элементарные потребности нуждающихся. Для открытия больниц и школ организовывались лотереи.

К предметам ведения земств относилось: заведование продовольственным делом (в Минске были учреждены месячные сельскохозяйственные курсы, открыт сельскохозяйственный музей, организовывались экскурсии крестьян за границу, строились земские сельскохозяйственные, зерноочистительные склады, прокатные станции, проводились агрохимические мероприятия – благодаря чему только в Минской губернии возникло 128 тыс. хуторов); заведование народным образованием (расходы на содержание школ и других учебных учреждений составляли 48 % всей сметы); заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями (на эти цели расходовалось около 30 % бюджета земств); строительство и содержание местных дорог, попечение о лучшем устройстве сёл и т.п. Осуществляя около 30 направлений деятельности публичного значения, земства «освободили» органы государства от решения многих местных проблем. В губерниях, где были земства, с 1895 по 1913 год расходы на просвещение увеличились в среднем в 35 раз, а в Виленской и Гродненской губерниях всего в шесть раз[173]. К 1914 году экономическое направление стало преобладающим в деятельности земств.

Значимость самоуправления существенно возросла в период Первой мировой войны, когда земства восприняли функции снабжения фронта вооружениями, провиантом, топливом, мобилизационные, полицейские и другие, вследствие чего предметом их деятельности оказались не столько местные, сколько общегосударственные задачи. В условиях общественного кризиса это не могло добавить земствам авторитета, но вследствие явного бессилия центральной власти они вынуждены были в критический для страны час брать на себя организацию жизнеобеспечения фронта и населения. В связи со сломом государственного аппарата в ходе революции земства оставались практически единственным организационным началом в социально-хозяйственной сфере вплоть до их ликвидации в 1918 году. Возникновение земств в качестве первичных негосударственных организационных форм населения в Российской империи было вызвано теми же глубинными процессами не только в государственно-политической, но прежде всего в социально-экономической сфере, которые в конце XVIII века обусловили муниципальные реформы в Западной Европе. Во второй половине Х1Х века в связи со значительным ростом населения повысился спрос на техническую и социальную инфраструктуру, водоснабжение и канализацию, а также социальные услуги. Содержание городов в чистоте ранее считалось обязанностью домовладельцев. Тот, кто не чистил свою улицу, обязан был уплачивать штраф. Но владельцы земельных участков, как правило, не исполняли своих обязанностей. Мусор и нечистоты сбрасывались в вырытые на участке ямы или даже на улицу. Горожане часто разводили свиней, которые бродили и рылись в мусоре и выгребных ямах, что ухудшало санитарные условия. Поэтому города вынуждены были создавать предприятия по

[173]Бусько В. Земские финансы на территории Беларуси в начале XX века // Финансы, учет, аудит. - 2003. - № 3. - С. 78 - 80.

сбору и вывозу бытовых отходов. Экономическое и политическое влияние местных властей начало возрастать.

Трансформация земств в течение полувека в полноценные органы местного самоуправления, взявшие на себя ответственность за определенный верховной властью круг вопросов местного хозяйства, вела к децентрализации государственной власти в абсолютистской монархии, внедрению на смену полицейско-бюрократическому режиму начал законности. В итоге все эти надстроечные движения были предопределены переходом России в буржуазную эпоху, где либеральные начала в экономике на местном уровне реализуются в муниципальных структурах. Рыночное хозяйство с его принципами самостоятельности субъектов, ответственности, конкуренции нуждается в соответствующей системе власти, имеющей возможность в рамках закона действовать самостоятельно и оперативно принимать оптимальные для стимулирования предпринимательской, хозяйственно-инвестиционной активности решения (партнером самостоятельного субъекта хозяйствования может быть только самостоятельный орган власти в результате чего складываются динамичные взаимоотношения). Земства осуществляли хозяйственную деятельность местного значения, их многие предприятия были монополистами в определённых технических областях и приносили значительную прибыль, что способствовало муниципальной экспансии. В этот период шла довольно острая дискуссия о преимуществах и недостатках муниципальной и частной форм ведения местного хозяйства. В частности, сторонники концессионной системы, предполагающей передачу публичной функции в частные руки на определённый срок, утверждали, что частные предприятия могли предложить населению доступ к услуге без капитальных затрат и финансового риска для города; земство к моменту срока окончания концессии получит основания для принятия решения о возможной муниципализации; частное производство более гибкое и не зависит от постороннего влияния; на городское предприятие более сложно принимать и обучать работников. Сторонники земской производственной деятельности, в свою очередь, приводили следующие аргументы: неверно, что город освобождается от всякого риска после выдачи концессии частному предприятию ибо в случае его неплатежеспособности наступит политическая ответственность города за доступ жителей к услуге; нередко управление частными предприятиями осуществлялось не лучше, чем муниципальными.

Например, в связи с дискуссией о выкупе акций энергетического общества обсуждались преимущества и недостатки такого решения. В пользу сохранения корпоративного предприятия высказывалось следующее: оно обеспечивает более быстрое и гибкое проведение хозяйственных операций; руководство предприятия занимает более самостоятельное и ответственное положение, чем назначенное муниципалитетом правление и не нуждается в получении согласия от местных властей на осуществление важных операций; руководство предприятия может успешнее наладить взаимоотношения с потребителями, находящимися вне пределов земства и было бы несправедливо возлагать на городские власти решение вопросов, касающихся сельских жителей. В пользу включения предприятия в систему городского управления приводились такие доводы: несомненные преимущества формы акционерного общества для частной хозяйственное деятельности нельзя использовать для чисто коммунального предприятия, которое приобрело бы характер "мнимого коммунального предприятия"; не было убеждённости в том, что правление предприятия будет обладать правом принимать самостоятельные решения по вопросам тарифов, инвестиций, расширения направлений работы и т.д. без участия местных властей, поскольку потребители неизбежно с претензиями обращаются к властям; осуществление работы в коммунальном режиме значительно снижает расходование бюджетных средств в том числе и за счёт выплаты вознаграждения работникам предприятия из получаемой прибыли.

Земская хозяйственная деятельность всегда была связана с общественными сооружениями и мероприятиями. Важнейшие предприятия имели фактически монопольное положение (электростанции, трамвайные пути и др.) и представляли стратегический

общественный интерес. В интересах населения обеспечивался доступ к их услугам по максимально низким ценам. Земства считались наиболее подходящими формами для осуществления деятельности обслуживающего характера, поскольку они не имели права заниматься “спекулятивным предпринимательством” исключительно лишь для извлечения прибыли. Создание предприятия обеспечивало смягчение публично-правового регулирования, упрощение процедур принятия хозяйственных решений.

В период недолгого существования Временного правительства было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления (25 марта 1917 г.); приняты Закон о товариществах, союзах и съездах земских, городских и поселковых учреждений, а также Положение о Всероссийском земском союзе (7 июня 1917 г.)[174].

Первоочередное значение в деятельности территориальных образований приобретает организация экономической жизни на местах. Если в 1996 г. 78 % респондентов отмечали этот факт, то в 1999 г. – 90 %[175]. Формирование финансово-экономической основы местного самоуправления – это самый сложный вопрос коммунальной реформы, от решения которого зависит судьба социального развития[176]. Само возникновение и бытие институтов местной власти в первую очередь обусловлено более эффективной реализацией функций по традиционному благоустройству совместной жизни населения, для чего они наделяются соответствующими полномочиями по отношению к имуществу и финансам, необходимым для самостоятельного выполнения воспринимаемых и возлагаемых на них задач. В свое время Л.А. Велихов подчеркивал, что объективно в советской стране складывается муниципальное хозяйство в рамках города, которое должно стать предметом правовой науки и объектом управления[177]. Председатель Гомельского областного Совета депутатов А. Степаненко отмечает: “В последнее время идет необратимый процесс постепенного сосредоточения непосредственно в ведении власти на местах большинства видов услуг, которые ранее оказывались хозяйствующими субъектами… Раньше многие проблемы на селе решали колхозы и совхозы. Сегодня хозяйства начали считать деньги, и крыльцо или забор деревенской бабушке за спасибо уже никто не отремонтирует. Возьмем, к примеру, Витебскую область. Там насчитывается 2116 населенных пунктов, или 33 % от всех имеющихся, где проживает 10 и менее человек. Если кто-то умирает, некому уже и гроб на кладбище отнести. Население стареет, а круг проблем, которые ложатся на советы, расширяется”[178]. В современных национальных экономиках наряду с частным и государственным секторами выделяют коммунальный сектор, предоставляющий услуги в хозяйственной и социальной сферах. Как справедливо отмечает А.А. Уваров, уровень развития местного самоуправления во многом определяется наличием материальных ресурсов, необходимых для осуществления его функций[179]. Следует согласиться с Ф. Кнемайером, что “коммуна в значительной мере играет роль предприятия, обеспечивающего насущные нужды своих граждан, и это требует создания различных публичных учреждений, которые действуют в различных правовых формах”[180]. Существование сектора коммунального хозяйства детерминировано политическими,

[174] Салов О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность / О.А. Салов, Г.И. Королёва-Конопляная. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. - 119 с. -с. 31 – 32.
[175] Цветкова Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социолог. исследования. - 2002. - № 2. - С. 39 - 41.
[176] Гильманов А.Э. Перспективы становления местного самоуправления // Социолог. исследования. - 1998. - № 11. - С. 26 – 29; Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. - 1999. - № 6. - С. 59 – 66; Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. - 1997. - № 5. - С.45 - 49.
[177] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. - М.: Наука, 1998. - 480 с. - с. 3.
[178] Степаненко А. Человека портит не власть, а безвластие // Звязда. – 2006. – 15 лют.
[179] Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журн. рос. права. - 1999. - № 3 - 4. - С. 29 - 37.
[180] . Кнемаейер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Гос. и право. - 1995. - № 4. -С. 107 - 121.

экономическими, социальными, экологическими и другими факторами, в основе которых находится публичный интерес территориального сообщества.

Характерной чертой коммунальной сферы является её многогранность, поскольку конституционная обязанность местного управления и самоуправления состоит в жизнеобеспечении своих жителей. Требования к субъектам местной власти обусловлены социальными, культурными, экологическими и экономическими факторами, в связи с чем они в интересах жителей создается сеть соответствующих публичных учреждений. Это одновременно ограничивает произвольное расширение перечня коммунальных задач, согласовывает их объем с возможностями субъекта самоуправления.

Местный публичный интерес – главная причина существования и цель коммунального хозяйства

Задачи местного значения заключаются в особом публичном интересе сообщества соответствующего территориального уровня (Public affaris - публичные дела). Публичный выражает относящийся к государству, сообществу и вследствие этого открытый, гласный, доступный для граждан. Публичный интерес – это согласованные запросы легитимно ассоциированного круга лиц, которым также следуют государственные органы, в силу того, что данные интересы представлены в законодательстве. “Публичный интерес является ограничителем частного интереса. Это интерес всего общества в обладании и пользовании определенными благами. Его носителем является общество”[181]. Встречающееся понятие “общая польза” может быть определено как квалифицированный публичный интерес, строго отграничиваемый от индивидуальных интересов, содержание которого должно соответствовать оптимальному балансу публичных и частных запросов. Публичные интересы не имеют субъективно сконструированного содержания и должны быть оформлены юридически. По существу, хозяйственные задачи являются частными, но те из них, которые воспринимаются республиканскими и местными органами власти, относятся к публичным.

В муниципально-правовой литературе вопросы местного значения объединяются в несколько основных групп: финансово-экономические (формирование и исполнение бюджета; установление налогов и сборов; управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности); хозяйственные (организация снабжения населения топливом, дорожное строительство, благоустройство, утилизация и переработка бытовых отходов, организация транспортного обслуживания населения); социальные (организация и предоставление доступного и бесплатного образования; оказание скорой, стационарной и амбулаторной медицинской помощи; обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями; опека и попечительство и др.); охрана общественного порядка[182].

Возрождение села требует совершенствования инфраструктуры сельских населенных пунктов, развития жилищного строительства и коммунального обустройства, модернизации дорог и развития транспортного сообщения в сельской местности, торгового и бытового обслуживания сельского населения, развития культурно-досуговой деятельности в сельской местности, сохранения и развития традиционной культуры регионов, физической культуры, спорта и туризма на селе. В работе органов власти на селе должны учитываться конкретные запросы жителей: вспашка и уборка приусадебного участка, наличие в продаже в магазинчике мыла или керосина. В то же время хозяйственная деятельность в этих условиях ведется не для того, чтобы заработать, а для того, чтобы помогать человеку. Не следует стремиться получать прибыль на 80 - летних пенсионерах, которые всю жизнь проработали в колхозах и сегодня получают скромную пенсию.

Выполняемые субъектами самоуправления задачи могут быть разделены с учетом поставленных целей на обеспечивающие существование административно-территориального образования и ассоциативные. К первым относятся задачи непосредственно связанные с

---

[181] Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Публичные и частные интересы в экологическом праве // Гос. и право. – 2006. - № 2. – С. 29 – 27.

[182] Выдрин Е.В. Муниципальное право. – М.: Норма, 2004. – 256 с. - с. 136

поддержанием в порядке коммунальной организации и имущества, ко вторым - предоставление муниципальными учреждениями услуг для удовлетворения совместных потребностей жителей. При этом сфера коммунальной деятельности не может быть ограничена ни качественно, ни количественно, поскольку перечень совместных потребностей индивидов постоянно меняется. Исчерпывающий и иерархически структурированный перечень коммунальных задач не возможен; они трансформируются с развитием гражданских и политических представлений об объемах коммунальной деятельности. Свидетельством служит охрана окружающей среды в различных ее проявлениях (например, водное хозяйство, удаление бытовых и производственных отходов, сохранность ландшафтов, чистота воздуха, защита почв, экономия энергоресурсов, борьба с шумом), которая превращается в одну из центральных задач местных органов власти из-за близости к человеку и его жизненным проблемам. Связанные с экологическим воздействием решения принимают различные структуры, а реализуют защитные мероприятия местные власти. Пункт 22 принятой ООН 14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро Декларации об окружающей среде гласит, что общины и другие локальные сообщества играют решающую роль в сохранении окружающей среды. Эта многогранная задача включает экономное и заботливое обращение с природными ценностями, повторное использование бытовых отходов и их безопасное хранение, уменьшение отрицательного воздействия транспорта, экологическую интернализацию экстремальных эффектов посредством цен и платежей, интеркоммунальное и интеррегиональное сотрудничество в решении экологических проблем.

Местные органы власти своими действиями должны оказывать стимулирующее влияние в качестве образца при достижении экологических целей. Так, при планировании застройки, создании производств, применении материалов, потреблении ресурсов и готовых продуктов следует учитывать сроки эксплуатации, ремонтные работы, повторное применение материалов, производство из отходов. Необходимо внедрять конкуренцию вторично-использующего хозяйства (сбор и компостирование растительных отходов, канализацию и очистку воды, содержание и санацию свалок, сохранение ландшафтов, защиту от шума и ограничение движения, экологическое консультирование, пропаганду, информирование, принудительное подключение и использование экологически безопасных систем).

Понятие разнообразия определяет состав коммунальных задач и избираемые для их решения правовые и организационные формы. Местное самоуправление представляет собой не только бюрократически-властное управление - а в любой административно-территориальной единице имеется целый ряд более или менее обособленных организаций, которые, выполняя коммунальные задачи, предлагают различные услуги. Территориальные образования развиваются в своеобразные концерны, что отвечает концепции социальной рыночной экономики. В действительности отсутствует статистика о видах, количестве и объеме услуг обособленных форм самоуправления, хотя более 50 процентов публичных расходов, инвестиций и трудовых мест приходится на них.

В сфере коммунального обслуживания может также наблюдаться обеспечение индивидуальных интересов экономического характера. Их отнесение к коммунальным задачам опирается на идею о том, что субъект местной власти в рамках заботы о жителях через публичные учреждения обеспечивает их благополучие, детерминированное развитием коммунального хозяйства, а местное сообщество должно рассматриваться как представитель интересов своих членов, выступающих в качестве производителей и потребителей.

Круг публичных задач обычно объективируется до той границы, где проявляется индивидуально-частный интерес конкретного лица либо доминируют коммерческие намерения субъекта хозяйствования. Однако могут быть ситуации, когда указанные интересы затрагивают не только конкретных лиц или предприятия, но и ассоциативные интересы самоуправления. Например, предприниматель намеревается построить или расширить своё предприятие и тем самым неизбежно вторгается в области

землепользования, застройки, налогообложения, а коммерческие индивидуальные интересы не всегда корреспондируют с кругом задач самоуправления. Обе стороны должны учитывать это и принимать согласованные решения.

В сфере экономического обеспечения существенная роль должна отводиться информационным отношениям. На местном уровне достаточно развиты информационные потоки от предприятий и организаций по направлению в местные органы власти данных финансовой и статистической отчётности, которые после обобщения в сводном виде принимаются в республиканских органах отраслевого и функционального управления. Однако такую сферу информационных отношений, как хозяйственно-финансовая “реклама” субъектов самоуправления, следует признать совершенно неразвитой, в то время как невозможно получать доход, привлекать инвесторов в свой регион без создания привлекательного делового имиджа, без распространения о себе информации через рекламные проспекты, видеоролики, интернетные сайты. Поэтому овладение информационными технологиями должно расцениваться в качестве первичного элемента организационной деятельности, без которого невозможен ни один современный экономический проект.

Наконец, внешнеэкономические отношения могут складываться: на коммунальном, межмуниципальном уровнях, в том числе в рамках региональных (например, Балтийского) и общеевропейских ассоциаций местных властей; в связи с созданием условий для притока иностранного капитала (например, создаются свободные экономические зоны, проводятся приватизационные конкурсы и аукционы); через непосредственное участие и поддержку внешнеторговой деятельности.

Таким образом, достижение единой цели по надлежащему экономическому обеспечению решения обширного перечня задач местной власти, которых насчитывается около пяти тысяч, поскольку в соответствии с принципами субсидиарности и общности компетенции самоуправляющиеся территориальные сообщества должны иметь право и возможность в рамках закона заниматься всеми вопросами, которые не исключены из сферы их компетенции или не переданы другим инстанциям, сопровождается непрерывным складыванием и видоизменением многочисленных отношений, являющиеся предметом правового воздействия. Общая цель автономизирует данную группу отношений, позволяет осуществить их теоретическое исследование и системную правовую регламентацию в рамках коммунального производственного и финансового хозяйства.

§ 4.2. Методы и принципы регулирования коммунальных экономических отношений

В условиях серьёзных организационно-функциональных преобразований системы власти наряду с определением сферы деятельности (поиск ответа на вопрос “что?”), о чём свидетельствуют попытки разработки концепции государственной поддержки местного самоуправления, первостепенное значение приобретают методы воздействия на общественные отношения, иначе говоря, вопрос “как”.

Как автономному уровню властного и хозяйственного управления местному самоуправлению присущ метод саморегулирования, который осуществляется через нормы, принятые посредством прямого волеизъявления, правотворческой деятельности его органов и должностных лиц. В экономической сфере самостоятельно принимаются решения о начале, направлениях хозяйственной деятельности, выборе поставщиков и потребителей, уровне цен и тарифов и т.п.

В начале 1990-х годов в литературе было сформулировано предложение о необходимости законодательного признания договорных отношений при формировании и деятельности институтов власти, повышения роли договоров во взаимоотношениях местных

органов власти и различных организаций[183]. Договорные отношения в реализации функций местного самоуправления получают наибольшее распространение как раз в экономико-правовой сфере. Так, преимущественно на договорной основе формируется местное хозяйство в качестве особого экономико-правового комплекса; по взаимному согласию Советы различных уровней перераспределяют между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами. Через административно-правовые договоры могут реализоваться совместные социально-хозяйственные проекты (например, строительство и содержание пансионата для пожилых граждан и инвалидов). Опыт стран с традиционным самоуправлением также свидетельствует, что соглашения публичного характера, заключаемые между общинами (коммунами) для более успешного и экономного выполнения своих задач как раз и "нащупывают" направления будущего реформирования системы местной власти в общегосударственных масштабах. Например, малонаселённые общины в федеральных землях бывшей ГДР заключают договоры о создании общих исполнительных структур в целях упрочения их "управленческой и финансовой силы" или об объединении представительных и исполнительных органов при сохранении общин как субъектов самоуправления. В перспективе возможна поэтапная полная их интеграция в новые территориальные сообщества. Государство стимулирует заключение подобных интеграционных договоров через выплату премий в сумме 100 евро на каждого жителя. Публично-договорные полномочия объективно вытекают из конституционно-институциональной автономии местного самоуправления в рамках его полномочий.

Административно-территориальные единицы и выступающие от их имени органы власти являются участниками и горизонтальных отношений, строящихся на основе гражданско-правовых договоров.

Организация и ведение эффективного коммунального хозяйства, укрепление финансов могут быть осуществлены лишь на базе выверенных (возможно, в порядке эксперимента) принципов, которые отражают концептуальные подходы законодателя к проблеме и призваны обеспечить системность воздействия на заданную область общественных отношений.

Экономической деятельности местных органов власти в полной мере присущи общеправовые принципы: народовластия, законности, социальной справедливости, судебной защиты субъективных прав, ответственности за противоправное поведение, определённости правовых предписаний, соразмерности задач и полномочий и др.

Специальные принципы экономического обеспечения местного самоуправления обусловлены нормативной силой условий финансово-хозяйственной деятельности и в качестве основных юридических фактов для них выступают намеченные для решения социальные задачи. Они могут быть выведены из предписаний действующего законодательства либо сконструированы теоретически на основе определения квинтэссенции механизма правового регулирования соответствующих общественных отношений. Статья 5 Закона "Основные принципы местного управления и самоуправления", к сожалению, не излагает исходных начал местного хозяйства и финансов, что также отражает состояние неразработанности проблемы. Некоторые принципы могут быть сформулированы исходя из содержания ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления и в Европейской Хартии городов. Большинство специальных принципов систематизировано по группам хозяйственного (гражданского) права, финансового права, налогового права с учётом особенностей коммунального хозяйства.

Исходным здесь является принцип общей ответственности субъектов самоуправления за решение публичных задач местного сообщества, поскольку невозможно представить хозяйственной отрасли, в которой они не были бы задействованы: дома быта, жилищно-

---

[183] Тиковенко А.Г. Договор как основа государственной власти // Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства: Тезисы докл. респ. науч. - практ. конф. 27 - 28 февр. 1991 г. В 2 Т. - Минск: 1991. - Т. 1. - С. 47 - 49.

эксплуатационные, транспортные, водопроводные и т.д. Участие в хозяйственной жизни означает, что их услуги предлагаются на свободном рынке, уплачиваются налоги, может извлекаться прибыль.

Коммунальное хозяйство исключает бесплановые процессы. Совершенствование инструментария планирования основывается не только на признании ошибок развития при отсутствии плановой стратегии, но и на технически улучшенном обмене информацией, возможности обширного обобщения данных. Плановые показатели объективно ведут к более надёжной координации, позволяют направить развитие в намеченном направлении. При этом уместно вспомнить лозунг – “только то выполнимо, что запланировано”.

Хозяйственная деятельность должна вестись на принципах бережливости и экономичности. Это означает прежде всего необходимость принятия решения о целесообразности участия в хозяйственном проекте. Хотя в рамках полномочий субъект самоуправления суверенен в принятии своих решений, его хозяйственная деятельность (создание, расширение и приобретение предприятий) оправдана лишь тогда, когда она направлена на “общественное благо”, не превышаются возможности административно-территориальной единицы и поставленные задачи не могут быть более эффективно решены частноправовыми субъектами. Например, параграф 7 Федерального закона ФРГ о бюджете обязывает проверять, в какой степени хозяйственная деятельность по исполнению государственных задач или в общественных целях может быть осуществлена посредством разгосударствления и приватизации. Данная обязанность проверки на возможность приватизации требует анализа предпочтительности частных решений. Подобные установления основаны на убеждении, что частное предприятие в каждом отдельном случае работает эффективнее, чем коммунальное. При этом на первый план выходит политически-правовое и конституционно-правовое хозяйственное соображение, заключающееся в том, что община должна ограничиться выполнением общественных задач. Общины ориентированы не только на то, чтобы по мере сил избегать самостоятельного ведения хозяйственной деятельности, но и на целевое привлечение частных фирм, где и должны скапливаться доходы, которые государство через налогообложение может получать и направлять на общественные нужды[184].

Из указанного вытекает принцип сотрудничества между частными и коммунальными секторами как важный фактор регионального экономического роста и развития. Это возлагает обязанности привлекать частный капитал к выполнению общеполезных задач, а в коммерческом хозяйстве вводить элементы конкуренции. Например, в законодательстве европейских стран предусматривается возможность предъявления исков со стороны частных субъектов к общине о передаче первым хозяйственных функций по основаниям их конкурентоспособности. Так, европейские кредитно-финансовые организации добиваются ограничения преимуществ германских и австрийских сберегательных касс (Sparkasse), являющихся коммунальными коммерческими учреждениями с привилегированным статусом, поскольку по их обязательствам несет ответственность своим имуществом община, что нарушает принцип равноправия субъектов хозяйствования. Традиционно как обязанность государственного сектора рассматривается создание хозяйственной инфраструктуры, которая имеет большое значение и для частных предпринимателей, что оправдывает их участие в соответствующих проектах. Это касается также образования, профессиональной подготовки, создания социальных служб, выноса производства из центров крупных городов.

Имущество должно управляться рационально и хозяйственно, что означает обязанность поддерживать его в необходимом для выполнения задач объёме и состоянии, предупреждать имущественный ущерб или утрату, осуществлять своевременный ремонт, обеспечивать оптимальное использование для выполнения задач с максимальной отдачей. Поскольку публичные задачи часто выполняются без предоставления соответствующего

---

[184] Шмидт-Иорциг Э. Финансы общин и местная хозяйственная деятельность в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Сост. и ред. Г. Люхтерхандт. 2-е изм. и доп. изд. - М.: Фонд Ф. Наумана, 1997. - С. 35 - 42.

встречного удовлетворения, то следует добиваться реализации поставленных целей с наименьшими затратами. Элементами хозяйственности являются расчеты эффекта от инвестиций, арендных платежей, рыночной стоимости при отчуждении. Особая роль при этом отводится местному заказу, который определяется в качестве соглашения (совокупности контрактов), заключаемого между заказчиком и исполнителем в целях обеспечения местных публичных задач (поставка товаров, производство работ, оказание услуг) предусмотренных в составе расходов местного бюджета[185]. Муниципальный контракт представляет собой договор, заключаемый, как правило, на конкурсной основе органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени территориального образования с субъектом хозяйствования в рамках реализации местного заказа.

Одним из важнейших принципов экономической деятельности является диспозитивность, согласно которой императивное регулирование сводится к охранительному минимуму, а в остальном сторонам предоставляется возможность регулировать отношения самостоятельно. Принцип диспозитивности предполагает, что экономическое законодательство базируется на признании приоритета свободы договора, автономии воли его сторон.

Всё большее значение приобретает принцип многообразия организационных и правовых форм ведения коммунального хозяйства. В коммунальной сфере создаются унитарные и корпоративные предприятия, заключаются публично- и частноправовые договоры. Задача состоит в рациональном сочетании принципа дееспособного многообразия экономических форм с основными задачами местного самоуправления, направленными на содействие общему благу.

Принцип неразрывной взаимосвязи экономического и социального развития возлагает на местные власти достижение не только требуемого уровня, но и повышения качества жизни, установления равновесия между экономическим развитием, охраной окружающей среды и социальным благосостоянием.

Традиционно правовые нормы о коммунальной хозяйственно-финансовой деятельности в Республике Беларусь чаще всего рассматриваются в качестве одного из институтов конституционного права, некоторые из них получают развитие в гражданском, финансовом, налоговом праве. Комплексность правового регулирования экономических аспектов местной власти обусловливает их публично-частный характер. Административно-территориальная единица в рамках ее организационной компетенции решает сама, будут ли её учреждения действовать в частно- или публичноправовых формах. Однако организационная свобода, когда имеет место обязательное подключение потребителя к сети или использование учреждения, ограничена. Такое учреждение (например, водоканал) в белорусских условиях может действовать только в публично-правовой организационной форме и отношения пользования получают публично-правовой характер.

В рамках отношений по коммунальному жизнеобеспечению предоставляются различные услуги, правовое опосредование которых является сложным. Решающим условием для публично-правовой “квалификации” выступает то, что здесь могут быть востребованы исключительно коммунальные учреждения, и тем самым ограничивается частная автономия. Выполнение публичных задач допустимо и через субъекты частного права; законодательных препятствий для этого не существует. Однако в каждом подобном случае государство обязано позаботиться о том, чтобы были гарантированы интересы затрагиваемых граждан. Их права не должны нарушаться из-за того, что на месте публичного учреждения действует частный субъект, поскольку сама функция сохраняется за уполномоченным органом.

Эти отношения объединяет функциональная направленность на создание материально-финансовых условий для выполнения всего комплекса коммунальных задач. Объективная значимость и признанная необходимость эффективной государственной

---

[185] Андреева Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд // Гос. и право. – 1999. – № 8. - С. 25 – 28.

поддержки экономических основ местной власти выдвигает на первый план требование всестороннего теоретического исследования правовых отношений, складывающихся в условиях осуществляемых преобразований. С точки зрения предельно общей оценки правоотношения в сфере экономического обеспечения местного самоуправления представляют собой правовую форму создания и использования материальных ресурсов и финансовых средств для решения органами местной власти собственных и делегированных задач.

Цель соответствующих правоотношений состоит в организации и осуществлении хозяйственно-финансовой деятельности для обеспечения выполнения задач территориальных сообществ, имеющих преимущественно социальную направленность. Общее значение имеют те из них, которые возникают на основании конституционных норм, в частности, ст. 1 Основного Закона, закрепляющей принципы демократической, правовой, социальной государственности, неотъемлемой частью которой выступает местное самоуправление; ст. 133 и 135, определяющих значение местных финансов и местных бюджетов в финансово-кредитной системе Республики Беларусь; раздела V Конституции, посвящённого местному управлению и самоуправлению.

Для Беларуси системообразующее значение приобретают правоотношения институционального характера, связанные с организацией дееспособной инфраструктуры всех отраслей местного хозяйства. При этом можно сделать вывод о целесообразности более активного привлечения к их структурированию депутатов и других представителей местных органов власти, специалистов-хозяйственников, граждан, поскольку в силу объективных обстоятельств, многообразия местных условий усилиями одного центра рациональные правовые формы не могут быть выработаны. Соответствующие правоотношения в качестве своей основы могут иметь нормы-принципы Европейской Хартии, Модельного законодательного акта СНГ: реализация их в совокупности позволяет создать устойчивые материальные предпосылки функционирования местных сообществ, к числу которых относится самостоятельная муниципальная форма собственности, диверсифицированная и стабильная система источников поступления финансовых средств в местные бюджеты, организационная самостоятельность, юридическая и политическая ответственность за ведение хозяйственно-финансовых дел перед жителями.

В то время как основным участником общих властно-правовых отношений выступает “орган управления”, на коммунальном уровне следует ссылаться в первую очередь на “публичное учреждение” с более широким правовым содержанием. Для органа управления важно обладание властными полномочиями, а публичные учреждения, в том числе хозрасчётные, сущностно характеризуются тем, что ориентируются на получение платежей, действуют в соответствии с производственно-хозяйственными принципами. Через учреждения (в широком понимании) субъект самоуправления, пользуясь своими правами и следуя своим обязанностям, осуществляет жизнеобеспечение, участвуя в хозяйственных, торговых, жилищных и других отношениях, для большинства из которых социально-хозяйственный аспект особо актуален. Поэтому в дальнейшем последовательно внимание сосредоточивается на отношениях по определению сферы финансово-хозяйственной деятельности субъектов местной власти, в том числе на отношениях органов самоуправления с гражданами и субъектами хозяйствования.

Субъекту права “административно-территориальная единица” соответствует социальное явление – территориальное сообщество, качество которого предопределяет возникновение большого количества правовых отношений. Особое значение имеют правовые отношения с государством, поскольку именно государство осуществляет наиболее значительные программы в целях обеспечения развития экономики.

В ходе дискуссии о правовой природе отношений по коммунальному обслуживанию возникает проблема толкования положения об осуществлении принуждения в соответствующих коммунальных учреждениях. Указание на принуждение как типичный прием властной деятельности не может восприниматься в качестве свидетельства того, что

все отношения по пользованию коммунальными учреждениями должны быть урегулированы публично-правовыми средствами. При этом следует учитывать, что принуждение, как правило, осуществляется только один раз, а именно при возникновении отношения пользования. Осуществляемая далее деятельность в такого рода учреждениях по своему существу не является властной и может вполне надёжно вестись частными фирмами. При этом речь идёт о так называемых управленческих действиях, которые могут быть урегулированы либо публичным, либо частным правом.

Из этого общего понятия "жизнеобеспечение" не может быть сделан однозначный вывод о публично-правовом формировании обеспечивающих отношений. Данное понятие даёт чёткое представление о целях управленческих действий, но с правовой точки зрения имеет довольно нейтральное значение. Реально в сфере жизнеобеспечения грань между публичным и частным правом весьма условная.

Проще рассматривать любое действие субъекта публичной власти как публично-правовое, что облегчает характеристику сложных реальных фактов. Однако таким путём невозможно добиться дифференциации правового массива, более того, в таком случае одна и та же правовая норма применялась бы и для публично-правовых, и для частноправовых мероприятий. Это особенно актуально для современного обслуживающего управления, поскольку публичное право не предоставляет для него соответствующих форм. Поэтому в литературе муниципальное право определяется как публично-частное, в предмете которого публичные отношения преобладают[186].

§ 4.3. Муниципальная собственность и местное хозяйство: определения, основные характеристики, тенденции развития

Экономическую основу местного самоуправления в современных странах составляет муниципальная (коммунальная) собственность, под которой в широком смысле понимается имущество, принадлежащее на праве собственности местным сообществам (т.е. городским и сельским поселениям, как правило, имеющим правовой статус муниципального образования и/или низовых административно-территориальных единиц), и служащее удовлетворению потребностей этих сообществ.

Институт муниципальной собственности имеет древнюю историю, однако, специалисты по муниципальной экономике и праву отмечают, что первыми появились государственная и частная (гражданская) формы собственности[187]. С расширением хозяйственной деятельности населения, ростом поселений и появлением городов государство постепенно стало передавать часть своих функций и средств на места, и в результате появились местная государственная собственность и местное государственное хозяйство.

В свою очередь, население, в особенности в крупных поселениях, вынуждено было объединять часть своего имущества, чтобы обеспечить условия для совместного проживания, для удовлетворения так называемых общественных или публичных потребностей: строительства и содержания дорог и мостов, торговых площадей, рынков, кладбищ, уборки территории, освещения улиц, охраны порядка, борьбе с пожарами и эпидемиями, а позже – строительства и содержания объектов водоснабжения, канализации, других инженерных коммуникаций и объектов инфраструктуры, городского транспорта и т.п. Таким образом из частной (гражданской) собственности выделилась собственность местного сообщества или муниципальная собственность и, соответственно, начало

---

[186] Костюков А.Н. Муниципальное право в системе Российского права: стагнация или развитие, а может быть новая роль? // Гос. и право. - 2003. - № 9. - С. 10 - 16.

[187] Основы местного самоуправления: Учебное пособие для муниципальных служащих. Библиотека приложений к журналу «Городское управление». 28 / Под ред. С.В. Вобленко [Электронный ресурс]. – Обнинск, 1997. – Режим доступа: http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-28.htm. – Дата доступа: 09.07.2002.

формироваться хозяйство для удовлетворения коллективных потребностей членов данного сообщества.

В бытовом плане собственность часто отождествляется с богатством отдельного человека, местного сообщества или нации, и это в принципе верно. Однако любая собственность, в том числе и муниципальная, – это еще и бремя. И само родовое слово «муниципалитет» в буквальном переводе с латинского означает «беру на себя бремя»[188].

В самых разных изданиях часто употребляются словосочетания «местное хозяйство», «местная экономика», «муниципальное хозяйство», «коммунальное хозяйство», «городское хозяйство» и т.п. Например, в российской научной литературе чаще используется термин «муниципальное хозяйство». Однако в понятие, которое обозначается этим термином, вкладывается различное содержание.

Ю.В. Филиппов и Т.Т.Авдеева приводят четыре точки зрения на муниципальное хозяйство[189], которые имеет смысл рассмотреть. Первая точка зрения представлена в работе одного из классиков муниципальной науки, Л.А. Велихова, опубликованной еще в 1928 г., – «Основы городского хозяйства»[190]. В ней муниципальное хозяйство определяется как деятельность муниципалитета (городского управления), которая характеризуется тем, что осуществляется:

- «по уполномочию» населения;
- «с разрешения» правительства;
- с целью удовлетворения коллективных потребностей населения;
- через «распоряжение хозяйственными средствами».

Вторая позиция сложилась на стереотипах советского времени, когда обеспечивалось подавляющее господство государственной собственности и считалось, что управлять можно только тем, что тебе принадлежит (собственность рождает власть), и прямое управление объектами наиболее эффективно. С этой точки зрения муниципальное хозяйство сводится только к совокупности предприятий и организаций муниципальной собственности, т.е. по сути дела речь идет о коммунальном хозяйстве.

Третья точка зрения также несет отпечаток советского менталитета, однако в связке «собственность–власть» акцент переносится на вторую составляющую. Отстаивающие эту точку зрения авторы считают, что если все расположенные на территории муниципалитета экономические субъекты подвластны ему, значит все они, вне зависимости от формы собственности образуют муниципальное хозяйство.

Наконец, представители четвертой точки зрения в качестве основного критерия включения экономических субъектов в коммунальное хозяйство используют третий из выделенных Л.А. Велиховым критериев, т.е. признак удовлетворения потребностей населения. Так, например, А.Г. Воронин, В.А Лапин и А.Н. Широков считают, что «в понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и других форм собственности, но лишь те из них, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования»[191].

На основе анализа этих четырех точек зрения Ю.В. Филиппов и Т.Т.Авдеева делают заключение о том, что муниципальное хозяйство в современной российской научной литературе трактуется, прежде всего, как совокупность предприятий и учреждений (определенной их части или всех) на территории муниципального образования, и вполне резонно отмечают, что жизнь местного сообщества, в том числе и хозяйственную, невозможно свести лишь к деятельности предприятий муниципальной собственности или к коммунальному хозяйству. Самоуправление местных сообществ связано не только с

[188] Там же.
[189] Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 53–54.
[190] Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х ч. – М.-Л.: ГИЗ, 1928.
[191] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998. – С. 13.

деятельностью муниципалитета, но и с самодеятельностью членов местного сообщества[192]. Поэтому, по мнению этих авторов, необходимо ввести категорию, которая бы помогла высветить многие другие грани жизни местного сообщества.

В качестве такой категории указанные авторы предлагают ввести «местное хозяйство» и формулируют два взаимодополняющих определения его: «Местное хозяйство есть прежде всего **хозяйственная деятельность** – процесс, связанный с преобразованием материальной среды, среды обитания. Субъектами местного хозяйства выступают домохозяйства, предприниматели, органы местного самоуправления, представительства от местного населения в виде различного рода общественных или профессиональных организаций. Цель хозяйства – благоустройство, социальное благосостояние местного сообщества… **Местное хозяйство есть взаимодействие предприятий различных форм собственности, домохозяйств, местного правительства на основе общности социальных и экономических интересов исторически сложившегося единого экономического, культурного и информационного пространства со специфической комбинацией факторов производства, достаточных для осуществления хозяйственной деятельности, обеспечивающей нормальные для данной общности занятость и доходы и соответствующий им уровень удовлетворения потребностей населения в индивидуальных и общественных жизненных благах»**[193].

На наш взгляд, очень ценным в рассмотренном выше анализе различных точек зрения является показ того, насколько широко простираются границы хозяйственной деятельности местных сообществ, сложны структура и взаимосвязи экономических субъектов, непосредственно осуществляющих эту деятельность, а также место института самоуправления как субъекта управления местным сообществом и отдельными его подсистемами.

Тем не менее, по ряду объективных причин вряд ли предлагаемая Ю.В. Филипповым и Т.Т.Авдеевой интерпретация категории «местное хозяйство» может служить некой универсальной заменой всех перечисленных ранее понятий и используемых для их обозначения терминов. Скорее, его использование может быть полезным в качестве дополнения, развития того понятийно-терминологического аппарата, который уже применяется в широкой междисциплинарной области, за которой в последнее время закрепилось название «регионалистика».

Во-первых, определения, сформулированные Ю.В. Филипповым и Т.Т.Авдеевой также не лишены недостатков. Вполне очевидно, что то «*исторически сложившееся единое экономическое, культурное и информационное пространство*», на котором взаимодействуют «*домохозяйства, предприниматели, органы местного самоуправления, представительства от местного населения в виде различного рода общественных или профессиональных организаций*» в реальной жизни **не совпадает** с законодательно установленными границами муниципальных образований (например, в той же России) или границами других административных (административно-территориальных или просто территориальных) образований, выделяемых в иных государствах.

Поскольку в определениях указанных авторов нет «привязки» к формально установленным границам, представляется, что работах представителей юридических наук, например, в области муниципального права, они не смогут найти широкого применения.

Вторая причина, по которой не представляется возможным без дополнительных пояснений широко использовать категорию «местное хозяйство» в том значении, которое вкладывают в нее Ю.В. Филиппов и Т.Т.Авдеева, также лежит в правовом поле. Дело в том, что данный термин уже относительно давно и широко используется для обозначения совершенно иного содержания в законодательстве некоторых других государств, по крайней мере, в официальных переводах нормативных правовых актов этих государств на русский

[192] Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 56.
[193] Там же, с. 56, 58.

язык. И это придется учитывать, например, при выполнении сравнительного анализа экономических основ местного самоуправления по разным странам.

Конкретный и наиболее близкий авторам данной работы пример: в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» определено следующее: «Местное хозяйство состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы. В состав местного хозяйства могут включаться с согласия собственника не находящиеся в коммунальной собственности предприятия, организации, учреждения и объединения. Перечень таких предприятий, организаций, учреждений и объединений определяется договорами между соответствующими Советами и собственниками»[194]. Таким образом, белорусский законодатель не только установил минимальный состав местного хозяйства, который ограничивается совокупностью объектов коммунальной собственности, но и определил правовые основы для его расширения.

Вполне очевидно, что при таком подходе одним из частных (но маловероятных) случаев в той или иной административно-территориальной единице Беларуси может стать совпадение состава местного хозяйства с тем перечнем субъектов, который определяют Ю.В. Филиппов и Т.Т.Авдеева.

В-третьих, многообразие в используемой специалистами терминологии также обусловлено элементарными сложностями поиска точного перевода всех перечисленных выше терминов с одного языка на другой, с которыми неизбежно сталкиваются исследователи, осуществляющие сравнительный анализ по странам.

На наш взгляд, избежать разночтения при использовании различных терминов в научной литературе можно лишь одним, но хорошо известным способом: точно описывать объект исследования. Вот как, к примеру, решают эту действительно непростую семантическую задачу Р.В. Бабун и З.З. Муллагалеева: «Под муниципальной экономикой мы будем понимать всю совокупность экономических ресурсов территории, обеспечивающих удовлетворение жизненных потребностей населения на местном уровне, и отношений по их использованию. Для той части экономических ресурсов территории, которые находятся в собственности или в ведении муниципальной власти, мы будем использовать понятия «муниципальное хозяйство» или «местное хозяйство»[195]. Функциональная схема муниципальной экономики, отражающая, по мнению этих авторов, использование ресурсов территории в интересах населения, представлена на рисунке 1.

Специалисты также по-разному определяют модели и состав муниципального (или местного, коммунального) хозяйства, а также функции, методы, инструменты, организационные структуры и другие компоненты механизма управления им.

Так, в очень многих работах выделяются 3–5 основных видов или моделей муниципального хозяйства. Например, Л.А.Велихов рассматривал следующие модели муниципального хозяйства:

- муниципализация;
- муниципально-подрядная и муниципально-рентная модели;
- муниципально-концессионная;
- концессия[196].

---

[194] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617–XII; в редакции Закона от 10 января 2000 г. № 362-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 8. – Ст. 2/137: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.

[195] Бабун, Р.В., Муллагалеева, З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учебное пособие [Электронный ресурс]. – Москва: Московский общественный научный фонд, 2001. – Режим доступа: http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/zip/mun35.zip. – Дата доступа: 02.07.2003.

[196] Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х ч. – М.-Л.: ГИЗ, 1928. – С. 437–439.

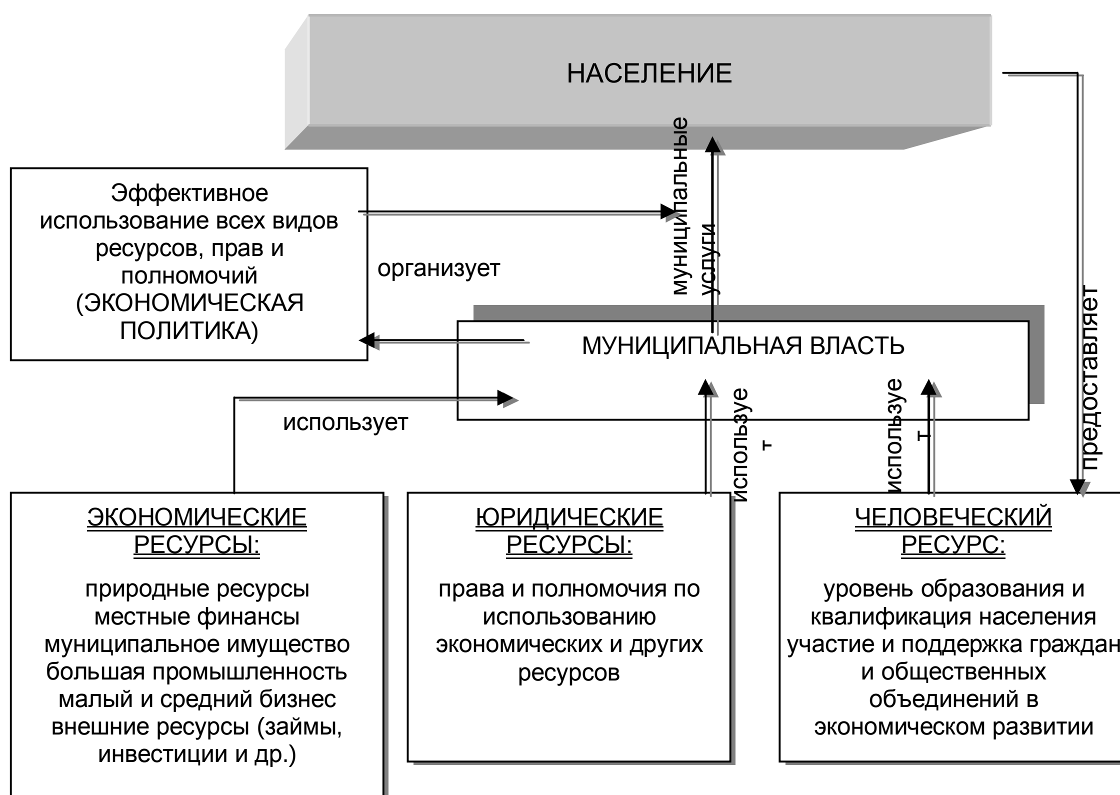


Рисунок 13 Функциональная схема муниципальной экономики

Примечание – Источник: Бабун, Р.В., Муллагалеева, З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учебное пособие [Электронный ресурс]. – Москва: Московский общественный научный фонд, 2001. – Режим доступа: http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/zip/mun35.zip. – Дата доступа: 02.07.2003.

Однако в современных работах чаще выделяются три модели муниципального хозяйства:

1. **Коммунальная модель,** которая характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги с населения. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Хозяйственную деятельность здесь ведут в основном частные предприятия. Эта модель всего ближе к концессии, если пользоваться классификацией Л.А. Велихова.
2. **Коммунально-рентная модель** по сравнению с предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты. Налоги с населения и производителя продукции и услуг на территории муниципального образования дополняются возможностью использования муниципальной собственности для получения рентных платежей. Другими словами, допускается управление муниципальной собственностью.
3. **Муниципально-рентная модель** организации муниципального хозяйства подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноправным хозяйствующим субъектом на своей территории. Иначе говоря, органы местного самоуправления используют как методы

управления, так и методы хозяйствования[197]. Эта модель в классификации Л.А. Велихова соответствует муниципализации.

Состав муниципального хозяйства в значительной степени определяется компетенцией местных органов самоуправления, теми функциями, которые закреплены за ним законодательством соответствующего государства, уровнем децентрализации управления, а также автономии самоуправления, прежде всего, правовой, административной и финансовой, и несколько в меньшей степени – политической[198]. Однако в условиях современных государств, даже при всех имеющихся различиях в уровне децентрализации и автономии органов местного самоуправления, муниципальная экономика удовлетворяет очень широкий спектр потребностей населения, сопровождая практически каждого человека, как говорят, «от колыбели и до могилы».

По образному выражению известного британского специалиста Т. Байрна, современная муниципальная экономика – это «большой бизнес»[199]. Разумеется, в данном случае слово ‘business’ употребляется в одном их нейтральных его значений, используемых в английском языке – дело, фирма, объем деятельности.

Общепринятой классификации услуг местному сообществу или функций, выполняемых муниципальным хозяйством, пока не выработано. Воспользовавшись классификацией то же Т. Байрна, можно выделить пять больших групп общественных услуг (public services) или функций:

- *защитные*, обеспечивающие охрану всех граждан от различных видов опасности (содержание полиции, пожарной охраны, ветеринарной службы, защита потребителей, лицензирование или регистрация видов деятельности, несущих риск для экономического состояния, а также физического и морального здоровья граждан, например, осуществление залоговых операций, продажи оружия, издания «известного рода» печатной, а также проката кино- и видеопродукции и др.);
- *связанные с контролем и улучшением окружающей среды* (содержание санитарно-эпидемиологической службы, сбор мусора и уборка территории, контроль за строительством и дизайном зданий и сооружений, строительство и ремонт местных наземных и подземных дорог, в некоторых странах развитие местного пассажирского транспорта, планировка населенных пунктов, содержание кладбищ, крематориев, общественных туалетов, свалок и т.п.);
- *персональные, прямо связанные с обеспечением условий для жизни отдельных граждан* (услуги системы образования, здравоохранения, службы занятости, профориентации, подготовки и переподготовки граждан, муниципальное жилье и жилищное строительство, общественные работы, пособия и иные услуги социального обеспечения, работа с благотворительными организациями и т.д.);
- *рекреационные или обеспечивающие благоприятные условия для отдыха* (содержание парков, скверов, библиотек, некоторых музеев, театров и т.д.);
- *коммерческие или платные услуги* (стоянки для транспорта, рынки, скотобойни, ряд спортивных сооружений и т.п.)[200].

Как видно из приведенного перечня, разделение функций или услуг по группам достаточно условно. Так, содержание санитарно-эпидемиологических служб одинаково

---

[197] См., например: Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998. – С. 22–23; Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 21–22; Горный, М.Б., Иванова, В.Н., Ошурков, А.Т., Скрябина Н.И. Основы муниципальной экономики / Международный республиканский институт, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» [Электронный ресурс]. – СПб.: Изд-во «Весь мир», 2000. – Режим доступа: http://www.yabloko.ru/Themes/SG/Books/index.html. – Дата доступа: 19.11.2003.

[198] О типах автономии местного самоуправления более подробно смотри: Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 80.

[199] Byrne, T. Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works. – 4th ed. – Harmondsworth.: Penguin Books, 1986. – P. 193.

[200] Byrne, T. Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works. – 4th ed. – Harmondsworth.: Penguin Books, 1986. – P. 60–75.

правомерно отнести как к первой, так и ко второй группе. Не трудно также заметить, что деятельность местных органов главным образом нацелена на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности местного сообщества, а не на извлечение прибыли.

Разумеется, муниципальные органы также имеют в своей собственности предприятия, ориентированные на получение прибыли, однако, как правило, они осуществляют экономическую деятельность в тех сферах, где высока вероятность монополизации производства необходимых местному сообществу товаров и услуг, либо для частного сектора они недостаточно привлекательны и в то же время социально значимы (водоснабжение и канализация, энергообеспечение, строительство различных природоохранных и защитных сооружений и т.п.). Но даже в этих сферах по мере совершенствования методов и инструментов регулирования многие из типично муниципальных функций постепенно начинают передаваться в той или иной правовой форме частному сектору. Ярким примером тому служит сбор и переработка твердых бытовых отходов, которая в последние годы во многих странах превратилась в достаточно прибыльный бизнес, которым успешно занимаются не только муниципальные, но и частные предприятия.

Практику передачи общественных услуг частному сектору в форме подряда более детально мы рассмотрим несколько позже. Здесь же очень важно отметить, что в этих взаимоотношениях четко просматривается двойственная природа муниципального хозяйства и вообще местного самоуправления (на нее очень часто обращают внимание исследователи) или роль «социального посредника», обладающего как властными функциями, так и хозяйственными.

С одной стороны, муниципальное хозяйство носит черты частного, поскольку выступает на рынке как самостоятельный, и что особенно важно, равноправный субъект экономической деятельности. В организационном плане его можно с известной долей условности сравнить со своеобразным «акционерным обществом», участниками которого является все жители муниципального образования. А с другой стороны, органы самоуправления выступают в роли подрядчика или партнера, выполняющего функции, которые оплачивает государство (например, учет движения и переписи населения, проведение общенациональных выборов и референдумов, выплата государственных субсидий, пенсий, пособий и др.)[201]. Кроме того, муниципальное хозяйство носит черты как национального, так и единичного[202].

Возвращаясь к вопросу о типологии услуг местному сообществу или функций муниципального хозяйства, следует отметить, что во многих российских печатных и электронных изданиях очень часто можно встретить ссылки на отмеченную ранее работу Л.А. Велихова, где дана классификация, основанная на признаке основной целевой ориентации муниципального хозяйства – благоустройство мест проживания людей:

- основное (базовое) благоустройство: предусматривает деятельность, обеспечивающую общие условия развития населенных и территориальных мест;
- благоустройство в узком смысле: в основном представляет собой уличное благоустройство;
- благоустройство в широком смысле: определялось дореволюционными российскими муниципальными деятелями как удовлетворение социальных нужд и делилось на две категории дел – материальное и духовное благоустройство.

В публикациях также встречается табличная интерпретация данной классификации (см. таблицу 4).

---

[201] Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 14–15; Горный, М.Б., Иванова, В.Н., Ошурков, А.Т., Скрябина Н.И. Основы муниципальной экономики / Международный республиканский институт, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» [Электронный ресурс]. – СПб.: Изд-во «Весь мир», 2000. – Режим доступа: http://www.yabloko.ru/Themes/SG/Books/index.html. – Дата доступа: 19.11.2003.

[202] Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 56–58.

Таблица 7 Структура объекта муниципального хозяйства

Сферы компетенции		№ п /п	Хозяйственно-организационные вопросы
Основное благоустройство		1.	Производство энергии
		2.	Заведывание землей и земельным хозяйством
		3.	Планировка и перепланировка города
		4.	Строительство общественных и частных зданий
		5.	Зеленые насаждения
		6.	Жилищный вопрос
		7.	Замощение улиц и пути сообщения
Благоустройство в узком смысле		8.	Средства сообщения (транспорт, связь…)
		9.	Регулирование уличного движения
		10.	Освещение улиц
		11.	Отопление и вентиляция муниципальных зданий
		12.	Водоснабжение
		13.	Городская очистка (канализация, мусор, ливнестоки)
		14.	Санитарные мероприятия (парикмахерские, прачечные, общ. туалеты, борьба с загрязнением воздуха и пылью)
		15.	Врачебная и больничная помощь
		16.	Противоэпидемиологические меры
Благоустройство в широком смысле: удовлетворение социальных нужд	материальных	17.	Похоронное дело
		18.	Организация общественного питания
		19.	Охрана труда и социальное обеспечение
		20.	Торгово-промышленная политика
		21.	Борьба с дороговизной, стимулирование кооперации
		22.	Общественное призрение
		23.	Правовая деятельность
		24.	Пожарное дело
		25.	Политика общественной безопасности
		26.	Народное образование
	духовных	27.	Муниципальная эстетика и развлечения
		28.	Охрана нравственности

Примечание – Источник: Основы местного самоуправления: Учебное пособие для муниципальных служащих. Библиотека приложений к журналу «Городское управление». 28 / Под ред. С.В. Вобленко [Электронный ресурс]. – Обнинск, 1997. – Режим доступа: http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-28.htm. – Дата доступа: 09.07.2002.

В работе Э.С. Саваса приводится еще одна группировка, включающая четыре типа товаров и услуг, производимых публичным сектором:

- *частные,* которые характеризуются индивидуальным потреблением, а также тем, что потребителю легко отказать в доступе к таким товарам (пример: пища, одежда, личный автомобиль);
- *общедоступные,* для которых также характерно индивидуальное потребление, но потребителю трудно отказать в доступе к ним (пример: воздух, река, озеро);

- *совместно оплачиваемые* – характеризуются совместным потреблением и тем, что в них легко отказать (пример: кабельное ТВ, телефон, водопровод, библиотека);
- *коллективные*, которые совместно потребляются, но в них трудно отказать (пример: маяк, телевещание, оборона)[203].

Все отмеченные выше группировки имеют методологическую ценность для сравнительного анализа и поэтому в основном используются исследователями, изучаются в аудиториях вузов. Однако для практиков не менее, если не более полезна информация о том, какие именно услуги, функции и направления деятельности наиболее характерны для муниципальных органов в различных странах. Ниже, в таблице 2, а также в таблице П1 Приложения приводится соответствующие данные из двух разных источников, которые, как нам представляется, дополняют друг друга.

Следует также рассмотреть основные тенденции, связанные с изменением подходов к управлению муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством. Эксперты из Урбан Института (Вашингтон, США) отмечают, что за последние два десятилетия в мире произошла «тихая революция» в управлении муниципальной собственностью[204], которая была следствием ломки представлений о роли органов местного самоуправления в качестве собственника и широком распространении следующих точек зрения:

- муниципальные органы являются неэффективными собственниками недвижимости. Поэтому во многих странах начались процессы приватизации муниципальной собственности, и постепенно стала изменяться роль местных органов: муниципалитеты стали отказываться от прямого участия в строительстве и предоставлении недвижимости конечным пользователям и все более активно стали выполнять функцию создания благоприятных условий для развития частных предприятий, в первую очередь, в виде соответствующей нормативной правовой базы, программ в области образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, физического планирования и т.д. (эту тенденцию также отмечают эксперты Совета Европы[205]);
- муниципальная земля и недвижимость – это не бесплатные блага местного сообщества, а ресурс для его развития, который должен эффективно использоваться. В результате, муниципальные органы стали больше внимания уделять учету своих доходов и расходов, связанных со строительством, приобретением, эксплуатацией и продажей муниципальной собственности;
- как муниципальный, так и государственный сектор могут использовать опыт менеджмента, накопленный в частном секторе.

Кроме того, эксперты Урбан Института отмечают еще одну тенденцию: все большее распространение получает идея о том, что не только муниципальные органы менее эффективно (по сравнению с частными компаниями) используют свою собственность и управляют своим имуществом, но и государственные. Причем, по отдельным объектам публичной собственности «органы местного самоуправления могут быть более эффективными управляющими, … чем центральное правительство или его территориальные органы»[206].

---

[203] Савас, Э.С. Приватизация: ключ к рынку. – М.: Дело, 1992.

[204] Каганова, О.З. Рекомендации Урбан Института по управлению коммунальной собственностью // Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001. – С. 19.

[205] Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995. – С. 46.

[206] Каганова, О., Унделанд, Ч. Управление коммунальной собственностью в городах Кыргызстана: Методическое и практическое пособие / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2002. – С. 14.

Таблица 8 Экономическая деятельность, непосредственно осуществляемая местными органами власти некоторых государств-членов Совета Европы

	Энергетика (включая местное теплоснабжение)	Газ	Общественный транспорт	Сбор и удаление отходов	Водоснабжение и канализация	Обустройство территории	Производство товаров и услуг	Финансовые услуги	Прочее
Австрия	●		●	●	●	●		●	●
Бельгия	●		●	●	●	●			
Болгария			●	●	●		●		●
Кипр				●	●				
Чешская Республика			●	●					
Дания	●	●	●	●	●		●		●
Эстония			●	●	●				●
Финляндия	●		●	●	●	●			●
Франция			●	●	●		●	●	
Германия	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Греция				●	●		●		●
Венгрия			●	●	●				
Ирландия				●	●	●			●
Италия	●	●	●		●				●
Литва	●		●	●	●		●		●
Люксембург	●	●	●	●	●	●			
Нидерланды	●	●	●	●	●	●		●	●
Норвегия	●		●	●	●	●	●	●	●
Польша			●	●	●	●			
Португалия	●		●	●	●	●	●		●
Румыния			●	●	●				●
Словацкая Республика			●	●	●				
Испания	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Швеция	●	●	●	●	●	●			●
Швейцария	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Турция		●	●	●	●				●
Великобритания			●	●		●			●

Примечание 1 – Местные органы власти снабжают городским отоплением в Болгарии, Германии, Венгрии, Швейцарии и Турции.

Примечание 2 – *Источник:* Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995.

С учетом отмеченных выше тенденций специалисты указанного института предлагают использовать следующую «классификацию объектов коммунальной собственности в рамках современной методологии управления ею»:

Группа А: **Основные объекты коммунальной собственности:**

1. объекты, используемые для обеспечения функций управления городом и жизнеобеспечения города;
2. объекты, необходимые для предоставления тех услуг населению, которые государственное законодательство или местное сообщество определяют в качестве обязательных для обеспечения местным самоуправлением.

Группа Б: **Дополнительные объекты коммунальной собственности**, используемые для осуществления функций и услуг, не включенных в список обязательных, но признаваемых местным самоуправлением в качестве социально или политически важных.

Группа В: **Избыточные объекты коммунальной собственности**, используемые для осуществления функций и услуг, не являющимися ни обязательными, ни социально или политически важными[207].

Согласно методике Урбан Института, объекты, которые не могут эффективно управляться государственными органами, должны передаваться в муниципальный сектор, пополнив его активы так называемой «избыточной собственности». Однако и на муниципальном уровне существует много объектов избыточной собственности, которые временно или вообще не используются местным сообществом. Такие объекты либо сдаются в аренду, либо приватизируются [208].

Как уже отмечалось выше, во многих странах широко используется приватизация не только избыточных объектов муниципальной собственности, но и тех, которые обеспечивают выполнение местными органами самоуправления закрепленных за ними основных, а также добровольных функций.

Западные специалисты отмечают, что развитие партнерства между государственным, муниципальным и частным сектором, вылившееся в процесс так называемой «приватизации части публичных функций», происходит в самых разных формах:

- «агентификации», т.е. передачи функций, ранее выполнявшихся государственными или муниципальными органами, специальным организациям (агентствам или независимым органам);
- реинжиниринга процесса функционирования государственных и муниципальных органов, упрощения порядка работы, сокращении различных процедур, инструкций, правил и т.п.;
- введения коммерческого расчета в государственное и муниципальное управление;
- ориентации бюджетных статей на финансирование не самого процесса предоставления публичных услуг, а на достижение конечных результатов;
- заключения с частными организациями контрактов или в других формах полной или частичной передачи частному сектору муниципальных функций;
- «маркетизации» выполнения муниципальных услуг, т.е. ведение конкуренции в процесс их предоставления, обеспечение обслуживания населения несколькими операторами;
- ориентация на потребителя путем оценки деятельности государственных и муниципальных органов по качественным показателям и стандартам обслуживания.

---

[207] Каганова, О.З. Рекомендации Урбан Института по управлению коммунальной собственностью // Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001. С. 19.

[208] Каганова, О., Унделанд, Ч. Управление коммунальной собственностью в городах Кыргызстана: Методическое и практическое пособие / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2002. – С. 14.

Все эти изменения последних двух-трех десятилетий в совокупности получили название «новый публичный менеджмент» (New Public Management)[209].

Следует также остановиться на методах или способах ведения муниципального хозяйства. Э.А. Уткин и А.Ф. Денисов выделяют следующие основные методы:

- прямое управление;
- муниципально-подрядная система;
- муниципально-арендная система;
- муниципальная концессия[210].

Название первого метода – «прямое управление» – говорит само за себя, с помощью его муниципалитет осуществляет непосредственное руководство муниципальными предприятиями. Органы управления такими предприятиями могут быть сформированы разными способами: назначения руководителей предприятия из числа служащих исполнительных органов местного самоуправления; найма профессиональных менеджеров; с помощью коллегиальных и выборных органов – дирекций предприятий.

Например, в Австрии с помощью первого метода муниципалитеты управляют предприятиями, занятыми в общественном транспорте, энерго- и водоснабжении, канализации, уборке мусора. В то же время в Бельгии виды экономической деятельности, в которых работают муниципальные и региональные предприятия, немногочисленны, причем, традиционно они организуются на межмуниципальной основе. Межмуниципальные формы экономической деятельности также широко распространены в Швеции и других странах[211].

Специалисты отмечают, что муниципальные предприятия с прямой формой управления имеют ряд преимуществ, как перед частными, так и государственными. Они производят, как правило, более дешевые товары и услуги, чем частные фирмы, и в то же время – более качественные, чем государственные предприятия. Доходы, получаемые от производства на таких предприятиях, поступают в местный бюджет.

Создание, расширение, реорганизация, перепрофилирование муниципальных предприятий активно используется органами местного самоуправления в качестве инструментов местной экономической и социальной политики, введение муниципальной монополии часто позволяет минимизировать издержки производства за счет эффекта от масштабов производства, уменьшить коммерческие риски[212].

Как правило, органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия, не ориентированные на получение прибыли, перед ними в основном ставятся задачи, обеспечивающие реализацию интересов всего местного сообщества. Однако во многих странах законодательство не запрещает заниматься муниципальному сектору экономической деятельностью, преследующей те же цели, что и у частного. Долевое участие муниципальных органов в частных компаниях также разрешено в большинстве стран. В то же время есть и обратные примеры. Так, на Кипре местные органы не имеют права заниматься коммерческой либо предпринимательской деятельностью с целью получения прибыли, а также принимать долевое участие в частных компаниях[213].

---

[209] Cassese, S. The Age of Administrative Reforms / S. Cassese // British Council [Electronic resource]. – London, 2005. – P. 9–14. – Mode of access: http://www.britishcouncil.pl/governance/mge.doc/. – Date of access: 10.03.2005.

[210] Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.

[211] Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995. – С. 17; Фатеев, В.С. Местное самоуправление в Швеции: традиции, современность, перспективы развития // Регионалистика: Сб. науч. тр. / Под ред. В.Н.Ватыля. – Гродно: ГрГУ, 2006. – С. 120–137.

[212] Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.

[213] Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995. – С. 18, 57.

Муниципально-подрядный метод заключается в том, что для строительства каких-то объектов и выполнении определенных функций на конкурсной основе нанимаются частные подрядчики.

При использовании муниципально-арендндного метода муниципальное имущество сдается в аренду на определенный срок.

Наконец, муниципальная концессия представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности[214].

Э.А. Уткин и А.Ф. Денисов приводят интересные данные, характеризующие широко распространенную во всем мире практику выдачи муниципалитетами подрядов частным организациям. Прежде всего, необходимо отметить, что развивать данную форму партнерства с частным сектором муниципалитеты вынуждает необходимость повышения местными органами власти эффективности выполнения возложенных на них функций. И по отдельным из этих функций данная задача решается довольно успешно.

Так, проведенные в США, Канаде, ФРГ и Швейцарии независимые исследования выполнения такой услуги, как сбор твердых бытовых отходов, привели к практически одинаковым результатам: затраты на сбор мусора муниципальными организациями примерно на 35% выше, чем соответствующие расходы у частных компаний, причем качество работы такое же. Стоимость дорожного строительства, проводимого городскими организациями, была в среднем на 96% выше, чем стоимость работ, выполнявшихся подрядчиками; затраты муниципальных организаций по уборке улиц оказались выше на 43%, по работе дворников – на 75%, по обслуживанию дорожно-транспортной сигнализации – на 56%, а по уходу за зелеными насаждениями – на 37%. При этом учитывались затраты на контроль выполнения контрактов, качество работы. В среднем же затраты муниципальных служб, связанные с оказанием различных услуг, на 40% выше, чем у частных компаний, при этом цена услуг частных фирм на 28% ниже, чем у муниципальных предприятий[215].

В то же время следует учитывать, что в тех сферах деятельности, где результаты проявляются не сразу, и (или) не поддаются прямому измерению, применение контрактной системы может привести к определенным социальным проблемам. Опыт США показывает, что использование муниципальных заказов в гуманитарной сфере снизило издержки муниципальных служб, однако качество услуг значительно пострадало: снизилось число воспитателей на определенное число детей, увеличилась численность детских групп и детей в яслях, ухудшилась оснащенность яслей, сократилась заработная плата воспитателей.

Кроме того, оказалось, что негосударственные детские учреждения ограничивают доступ к услугам беднейших слоев населения, предпочитая иметь дело с обеспеченной клиентурой. Повышение рентабельности в частных учреждениях достигается за счет снижения затрат на одного ребенка, а также сокращения ассортимента предоставляемых услуг. Тем самым повышается экономическая эффективность, но не доступность, количество и (или) качество услуг. Данная тенденция была обусловлена проведением политики «субсидии под заявки», базировавшейся на предположении, что увеличение заявок означает увеличение объема предоставляемых услуг. Эта политика привела к сокращению объема услуг, предоставляемых семьям с низкими доходами, что стало одним из следствий сознательной переориентации федеральной политики США с забот о бедных на внимание к обеспеченным классам[216].

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что как муниципальные, так и частные предприятия имеют свои достоинства и недостатки. Однако нередко возникают

[214] Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.
[215] Там же.
[216] Там же.

ситуации, когда одновременно проявляются слабые стороны и общественного или публичного сектора (совокупность государственного и муниципального), и частного сектора. При возникновении подобных ситуаций в мировой практике все чаще привлекается к партнерству так называемый «третий сектор» – неправительственные организации. В таблицах 6 и 7 приведена сравнительные характеристики указанных трех секторов в качестве производителей услуг населению, а также наиболее успешно решаемых ими задач, которые, на наш взгляд, не требуют комментариев.

Таблица 9 Сравнительные характеристики трех секторов как производителей услуг населению

	Общественный сектор	Частный сектор	Третий сектор (неправительственные организации)
Сильные стороны общественного сектора			
Стабильность	В	Н	С
Умение решать проблемы, не связанные с основной миссией	В	Н	С
Иммунитет к протекции, фаворитизму	В	С	Н
Сильные стороны частного сектора			
Быстрая реакция на изменения ситуации	Н	В	С
Умение внедрять новшества	С	В	С
Стремление перенимать опыт других организаций	Н	В	С
Стремление отказываться от всего устаревшего и негодного	Н	В	С
Способность идти на риск	Н	В	С
Умение накапливать капитал	С	В	Н
Профессионализм	С	В	С
Умение использовать экономию в масштабах производства	С	В	Н
Сильные стороны третьего сектора			
Умение удовлетворять потребности различных слоев населения	Н	С	В
Сочувствие и преданность	С	Н	В
Одухотворенный подход к решению проблем	Н	Н	В
Умение завоевывать доверие	С	Н	В

** (В – высокий, Н – низкий, С – средний)*

Примечание – Источник: Цит. по: Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 90. *Первоисточник* – Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: Penguin Books, 1993. – P. 345.

Таблица 10 Наиболее успешно решаемые каждым из секторов задачи

	Общественный сектор	**Частный сектор**	**Третий сектор (неправительственные организации)**
Лучше решаются общественным сектором			
Политическое управление	Э	Н	З
Регулирование	Э	Н	З
Обеспечение справедливости	Э	Н	Э
Защита от дискриминации	Э	З	З
Защите от экспроприации	Э	Н	Э
Достижение социальной сплоченности	Э	Н	Э
Лучше решаются частным сектором			
Экономические задачи	Н	Э	З
Инвестиционные задачи	Н	Э	З
Извлечение прибыли	Н	Э	Н
Достижение самодостаточности	Н	Э	З
Лучше решаются третьим сектором			
Социальные задачи	З	Н	Э
Задачи, требующие добровольного труда	З	Н	Э
Задачи, не связанные с извлечением прибыли	З	Н	Э
Развитие чувства личной ответственности	Н	З	Э
Развитие сообществ	З	Н	Э
Развитие чувства ответственности за благополучие других	З	Н	Э

** (Э – эффективно, Н – неэффективно, З – зависит от контекста)*

Примечание – Источник: Цит. по: Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 91. *Первоисточник* – Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: Penguin Books, 1993. – P. 45-46.

§ 4.4. Коммунальная собственность и местное хозяйство в Республике Беларусь

Правовое поле для регулирования отношений собственности административно-территориальных единиц, а также формирования и функционирования местного хозяйства в Беларуси, определенное в наиболее общем виде в Конституции Республики Беларусь, более детально регламентируется в Законе о местном управлении и самоуправлении, а также в Гражданском кодексе Республики Беларусь (ГК РБ)[217].

[217] Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005; О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617–XII; в редакции Закона от 10 января 2000 г. № 362-З //

Прежде всего, следует отметить правовое положение коммунальной собственности в Беларуси, которое обусловливает ее существенные отличия от муниципальной (коммунальной) собственности во многих других странах.

В статье 213 ГК РБ установлено, что в Беларуси собственность может быть в ***двух формах*** *государственной и частной*, а в следующей статье содержится принципиально важная правовая норма о том, что *государственная собственность выступает в виде республиканской собственности (собственность Республики Беларусь) и коммунальной собственности (собственность административно-территориальных единиц)*.

Согласно положениям статьи 36 Закона о местном управлении и самоуправлении, а также в статьи 215 ГК РБ, коммунальная собственность в Республике Беларусь состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

В коммунальной собственности могут находиться: имущество государственных органов соответствующей административно-территориальной единицы, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, а также промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, другие предприятия, организации, учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории.

Кроме того, к коммунальной собственности может быть отнесено имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами, другими органами местного самоуправления, исполнительными комитетами и местными администрациями за счет принадлежащих им средств, в том числе и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Статья 36 Закона о местном управлении и самоуправлении также предусматривает, что исполнительные комитеты и местные администрации в порядке, установленном соответствующим Советом, вправе передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное владение и пользование, сдавать их в аренду, продавать предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, отдельным гражданам и их объединениям, за исключением ограничений, устанавливаемых законодательством Республики Беларусь.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации также вправе вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих административно-территориальных единиц предприятий, организаций, учреждений, объединений, их структурных подразделений, а также объектов, относящихся к иным формам собственности, если они имеют особо важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, функционирования местного хозяйства.

Советы (а также по их поручению – исполнительные комитеты и местные администрации) обладают преимущественным правом на приобретение в установленном законодательством порядке находящихся на их территории общественных зданий, сооружений и иных объектов, которые могут быть использованы для местных нужд. При прочих равных

Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 8. – Ст. 2/137: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.; Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 октября 1998 г.: одобр. Советом Респ. 19 ноября 1998 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 1 ноября 2006 г.

условиях это право принадлежит нижестоящему Совету (по его поручению – исполнительному комитету или местной администрации). Советом также определяется порядок передачи, купли, продажи, раздела коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы. Перечень государственного имущества, безвозмездно передаваемого Советам, другим органам местного самоуправления, исполнительным комитетам и местным администрациям, определяется законодательством Республики Беларусь[218].

Очень важно отметить, что в отличие от порядка, принятого в большинстве соседних государств, когда при возникновении между органами управления и самоуправления споров по определению принадлежности объектов муниципальной (коммунальной) собственности такие споры разрешаются в суде, в Беларуси принят иной подход: «В случае возникновения между Советами разных территориальных уровней споров по определению принадлежности объектов коммунальной собственности, – гласит одно из положений статьи 36 Закона о местном самоуправлении, – такие споры разрешаются в месячный срок вышестоящим Советом либо по его поручению исполнительным комитетом. При несогласии с решением вышестоящего Совета окончательное решение принимается Советом Министров Республики Беларусь в месячный срок»[219].

Теперь рассмотрим, как же в белорусском законодательстве регламентируется состав местного хозяйства. Как уже было отмечено ранее, статьей 35 Закона о местном управлении и самоуправлении определено, что местное хозяйство обеспечивает функционирование системы местного управления и самоуправления и непосредственное удовлетворение потребностей населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Оно состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы.

С согласия собственника предприятия, организации, учреждения и объединения, не находящиеся в коммунальной собственности, могут включаться в состав местного хозяйства. Перечень таких предприятий, организаций, учреждений и объединений определяется договорами между соответствующими Советами и собственниками.

Состав и структура объектов местного хозяйства могут изменяться по мере развития рыночных отношений, предпринимательства, приватизации государственной собственности.

Исполнительные комитеты и местные администрации наделены белорусским законодательством полномочиями осуществлять координацию деятельности предприятий, организаций, учреждений и объединений местного хозяйства, обеспечивать комплексное социальное и экономическое развитие территории, содействовать созданию концернов, консорциумов, межотраслевых объединений, ассоциаций, совместных предприятий, обеспечению их хозяйственной деятельности материально-техническими ресурсами из местных фондов, а также содействовать развитию кооперативных, арендных и других прогрессивных форм хозяйствования.

Советы в пределах своей компетенции могут предоставлять предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, входящим в местное хозяйство, преимущественное право пользования местными природными ресурсами[220].

Сравнительный анализ отмеченных выше законодательных актов Республики Беларусь с аналогичными актами некоторых других соседних государств также показывает, что правовое положение коммунальной собственности и местного хозяйства в Беларуси существенно

---

[218] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617–XII; в редакции Закона от 10 января 2000 г. № 362-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 8. – Ст. 2/137: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.

[219] Там же.

[220] Там же.

отличается, прежде всего, от статуса аналогичных институтов в Российской Федерации, с которой Беларусь в настоящее время в экономическом и политическом плане наиболее интегрирована. Так, Конституция Российской Федерации содержит следующие гарантии для местного самоуправления:

- в статье 12 – местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- в статье 132 – органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения;
- в статье 133 – местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами[221].

Сравнительный анализ также показывает, что, в отличие от белорусского законодательства, право местного самоуправления на судебную защиту, зафиксировано в законодательстве большинства соседних государств, часто, оно содержится непосредственно в конституционных актах. В этом плане пример Российской Федерации далеко не единичен. В Конституции Эстонской Республики имеется аналогичная норма. В Конституции Республики Польша также предоставлены не менее весомые гарантии: «Самостоятельность единиц территориального самоуправления подлежит судебной защите»[222].

Следует отметить, что Беларусь, где, повторим, коммунальная собственность определяется действующим законодательством ***как вид государственной собственности***, не является в этом плане уникальной страной. Этап сильного «огосударствления» коммунальной (муниципальной) собственности проходили или проходят многие страны. Например, коммунальная собственность в Кыргызской Республике, в соответствии с Законом КР «О собственности», принятым в 1990 г. и действовавшим до 1996 г., также относилась к государственной собственности. Осенью 1998 г. в Конституцию Кыргызской Республики, были внесены изменения, зафиксировавшие за коммунальной собственностью статус самостоятельной формы, имеющей на равных основаниях с государственной и частной собственностью право на существование. «В Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту. Земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности»[223].

Имеет смысл также кратко проанализировать результаты преобразований собственности в Беларуси, проводимых с начала 90-х годов. Практика реформирования государственной собственности регламентируется Законом «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь»[224], Государственной программой приватизации, декретами и указами Президента, Концепцией управления государственным

---

[221] Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: офиц. текст. – М.: Юрист, 2005.
[222] Конституция Республики Польша. – Варшава: Канцелярия Сейма, 2001. – С. 69.
[223] Мамбетова, А.М. Вопросы коммунальной собственности в законодательстве Кыргызской Республики // Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001. – С. 27-38.
[224] О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2103-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 7. – Ст. 41: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 нояб. 2006 г.

имуществом в Республике Беларусь, постановлениями правительства, а также нормативными актами местных органов государственного управления.

В таблицах П.4.1.–П.4.3. Приложения, составленных по материалам Министерства экономики[225], содержатся данные, по которым легко можно проследить весь процесс реформирования коммунальной собственности в республике: в динамике, по формам реформирования, областям страны, а также отраслям промышленности – важнейшего сектора белорусской экономики. Здесь мы лишь отметим несколько фактов, характеризующих этот процесс в последнее время.

Всего за время проведения реформ (на 1 июля 2006 г.) приватизировано 4103 объекта государственной собственности, в том числе 1088 объектов республиканской и 3015 – коммунальной собственности. Общая численность работающих на реформированных предприятиях составила около 960 тыс. человек.

За время проведения реформ в республике приватизировано 3536 объектов коммунальной собственности, что составляет более 60 % от общего количества объектов, подлежащих приватизации. Если в республиканской собственности реформирование государственных предприятий осуществлялось в основном путем их преобразования в открытые акционерные общества (таким способом преобразовано более 80 % от общего количества реформированных предприятий республиканской собственности), то в коммунальной собственности в акционерные общества преобразовано 1077 предприятий, продано по конкурсу и на аукционе 1375 объектов, выкуплено государственное и арендованное имущество 562-х предприятий. Приоритетными объектами приватизации в коммунальной собственности остаются предприятия торговли, а в последнее время – объекты жилищно-коммунального хозяйства.

В заключение следует отметить, что в последние годы в Республике Беларусь подготовлено несколько концепций реформирования действующей в Беларуси системы местного управления и самоуправления. Представляется, что содержащиеся в некоторых из них предложения по правовому выделению коммунальной собственности из государственной, осуществлению дальнейшей децентрализации управления, предоставлению местным органам самоуправления в Беларуси права судебной защиты, а также расширение практики государственного стимулирования использования местными органами управления различных форм совместного осуществления экономической деятельности заслуживают поддержки и быстрой реализации.

§ 4.5. Отличительные особенности коммунального хозяйства

В производственно-хозяйственной сфере субъект власти принимает участие в экономических отношениях и внешне его деятельность ничем не отличается от поведения частных субъектов хозяйствования. В данном случае публичный субъект использует частноправовые организационные и договорные формы, но он не имеет своей собственной цели рыночного характера, а выполняет публичные задачи.

Следующая сфера государственной деятельности в частноправовой форме – оказание услуг – при поверхностном рассмотрении не имеет отличий от хозяйственной деятельности

---

[225] Реформирование государственной собственности: итоги пятнадцатилетия / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://w3.economy.gov.by/ministry/economy.nsf/00000000000000000000000000000000/7396ab84092c090cc22570e30022390e?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006; Реформирование коммунальной собственности / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://w3.economy.gov.by/ministry/economy.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/84b97542887299e3c2256c7500477e23?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.

частных субъектов предпринимательства. И здесь публичный субъект заключает частноправовые договоры, в большей части при этом задействуется частное право. Однако если пойти далее внешней формы договорных отношений к рассмотрению движущих причин этой деятельности, то выявляются существенные особенности. В сфере оказания услуг не так четко выражено намерение на получение дохода. Абсолютный приоритет при этом имеет функция обеспечения публичного спроса безотносительно к факторам коммерческого интереса. Во избежание противоречий необходимо придерживаться требования о том, что субъект власти не должен стремиться к получению за свои услуги полного встречного удовлетворения. Ориентация на извлечение финансовых выгод не отвечает публичным интересам и в этом секторе экономики не может иметь определяющего значения. Вид и способ выполнения публичных задач в области оказания услуг поэтому не согласуется с основными принципами рыночно-хозяйственной деятельности, в том числе выпадает из механизма конкуренции, не по причине отсутствия намерения получения прибыли, а в первую очередь из-за того, что публичные структуры преследуют непосредственно управленческие цели, которые предопределяют характер их деятельности. Поэтому требуется определить, достаточна ли данная мотивация деятельности для того, чтобы исключить применение частного хозяйственного законодательства. Как будет показано ниже, на этот вопрос следует отрицательный ответ в связи с тем, что органы местной власти применяют те же формы производственной деятельности, что и любой частный субъект хозяйствования. Для соответствия критериям предпринимательства не обязательно иметь намерение получения прибыли, а выполнение публичных задач не есть достаточное основание для далеко идущих правовых последствий.

Этим аргументам может быть вначале противопоставлено то возражение, что отсутствие цели извлечения прибыли не является существенным элементом обслуживающего управления. Даже по внешнему проявлению эта деятельность требует применения хозяйственного законодательства. Если бы речь шла о коммерческих приоритетах, было бы достаточно ГК, поскольку он служит регулированию гражданского оборота, развитию предпринимательской деятельности (ст. 1). Однако данным требованиям сфера обслуживающего управления отвечает не в полной мере. Органы местной власти действуют здесь не в рыночно - хозяйственной области сбалансирования спроса и предложения через использование механизма конкуренции. Они имеют цель выполнения публичных задач, зафиксированных в законах и иных нормативных правовых актах, что выделяет обслуживающее управление из всей совокупности хозяйственных процессов, и его субъекты выпадают из классического понятия субъекта хозяйствования. Цель государственного участия в экономике заключается в защите публичных интересов. Так, Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как признанный государством и обеспечиваемый правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит неотъемлемым условием и гарантией её существования и развития, как общие интересы, своего рода усредненные личные и групповые интересы[226].

Понятие публичного интереса выражает обязанность местного самоуправления действовать для блага всех его жителей, которое объективируется в зафиксированных в законодательстве обязательных собственных и делегированных (жилищное строительство и благоустройство, защита прав потребителей, содержание памятников истории и культуры, обеспечение наращивания объёмов производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, повышения качества и конкурентоспособности, развитие товарооборота, содействие занятости населения, предоставление и изъятие земельных участков и добровольных задачах (строительство клубов, прокладка троп здоровья). Согласно Уставу г. Минска основными задачами органов власти города являются: научно-техническая модернизация промышленного

[226] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2004. – 355 с. - с. 6

комплекса, городского транспорта и связи; привлечение инвестиций, создание благоприятного инвестиционного климата; учёт, регистрация, оценка и управление городским имуществом; поддержка и развитие предпринимательства и др. Местное самоуправление не пассивный исполнитель законов, оно несёт ответственность за надлежащее жизнеобеспечение своей территории.

Поэтому сходные во внешних проявлениях действия предпринимателя, с одной стороны, и публичной власти, с другой, не обязательно получают одинаковую правовую оценку. Иной подход полностью упускал бы из виду принципиальные отличия между частнохозяйственной деятельностью и публичным обслуживающим управлением. Существенное отличие заключается в том, что частная предпринимательская деятельность направлена преимущественно на удовлетворение личного интереса, как правило, на извлечение прибыли. Предприниматель не будет для себя планировать те мероприятия, которые в течение продолжительного периода приносят убытки; он вправе осуществлять свою деятельность в любой не ограниченной законодательством сфере, самостоятельно принимает об этом решения и несёт имущественную ответственность вплоть до банкротства.

По-иному складываются отношения в сфере обслуживающего управления. Целью предоставления его услуг является не удовлетворение интересов органов власти, а функционирование и развитие территориального сообщества. Субъект власти не свободен в своих решениях и действиях, которые ориентированы в большей части на объективные критерии, а именно - на потребности сообщества. Поскольку запросы возникают, то в соответствии с принципом социального государства власть обязана предоставить соответствующие услуги, она не вправе просто отказаться из-за финансовых затруднений. Таким образом, при сопоставлении внешне идентичных действий очевидно, что они подчинены совершенно различным целям и подвержены иным критериям оценки, которые зависят от того, действует публичный или частный субъект. В связи с этим невозможно частную хозяйственную деятельность и обслуживающее управление в частных формах рассматривать как имеющие одинаковую правовую природу. Фундаментальная сущность и значение обслуживающего управления обусловливаются реализуемыми публичными задачами, причём оно может действовать рыночными способами, которые не будут в полной мере предпринимательской деятельностью в смысле требований ГК. Сравнительный анализ характеристик публичного и частного хозяйства на коммунальном уровне заключается в следующем.

Публичное и частное хозяйства функционируют в рамках общего экономического пространства и составляют совместно единое народное хозяйство. Его предпосылками являются: единая хозяйственная система (социальная смешанная рыночная экономика), единая денежно-валютная политика, единая государственная экономическая политика, единая правовая основа. Однако между ними имеются сущностные отличия, которые следует учитывать при построении правовой модели коммунального хозяйства.

I. Цели и задачи деятельности:

1) Коммунальное хозяйство

1.1) субъект местного самоуправления в публичных интересах выполняет общие для территориального сообщества задачи в целях жизнеобеспечения населения (например, транспорт, содержание улиц и дорог, снабжение водой и различными видами энергии);

1.2) все то, что рассматривается в качестве задач публичного значения и на какие субъекты возлагается их выполнение, обусловливается политически и закрепляется в законодательстве; в правовых нормах отражается баланс интересов, поэтому каталог публичных задач подвержен историческим переменам;

1.3) исключается принцип максимизации прибыли как цель хозяйственной деятельности, в том числе из-за возможности монопольного положения публичного субъекта хозяйствования; его товары и услуги, как правило, не подвержены регулирующему воздействию конкуренции;

неограниченное использование монопольного положения коммунального хозяйства в публичных целях не допускается; результативность публичного хозяйства выражается не в прибылях-убытках, а в выполнении функций жизнеобеспечения территориального сообщества; даже если для некоторых коммунальных предприятий и допускается цель извлечения прибыли, то и при этом она будет подчинена публичным интересам; например, когда задействуются частноправовые формы предпринимательства (хозяйственные общества), то и тогда на первом месте будет находиться выполнение публичных задач, а не извлечение прибыли. Полученная от такого участия прибыль поступает в местный бюджет и направляется на финансирование других публичных задач. При недостаточности собственных средств для покрытия расходов коммунального предприятия привлекаются бюджетные финансы.

2) Частное хозяйство

2.1) производство и реализация товаров и услуг во всех отраслях экономики, поскольку это не относится к исключительным задачам публичного хозяйства;

2.2) задачи частных предприятий определяются согласно хозяйственно-политической концепции социальной рыночной экономики; основой этой экономической системы является признание рыночного ценового механизма в качестве инструмента координации и стимула удовлетворения спроса на товары и услуги, а также извлечение прибыли; государство обеспечивает функционирование рынка, в первую очередь через запрет картелей, поощрение конкуренции, регулирование трудовых отношений, защиту прав потребителей, социальное страхование и т.п.; при выполнении частными субъектами хозяйствования задач публичного значения должен предусматриваться механизм властного надзора за их деятельностью;

2.3) первоочередной целью деятельности частного предпринимателя является извлечение прибыли, чему подчинено удовлетворение потребительского спроса и обеспечение высокого качества товаров и услуг.

II. Финансирование

1) Публичное хозяйство

1.1) для финансирования своих задач публичные субъекты хозяйствования имеют в распоряжении следующие средства:

1.1.1) так называемые принудительные доходы (налоги и дотации из вышестоящих источников);

1.1.2) тарифы и сборы, как встречная денежная компенсация за реализуемые товары и услуги;

1.1.3) поступления от использования имущества и капитала.

1.2) В зависимости от периода времени, в который может быть удовлетворён спрос на финансы речь идёт о:

1.2.1) предварительном покрытии, когда средства имеются ещё до возникновения потребности (специальные и резервные фонды);

1.2.2) неотложном или текущем покрытии, когда необходимые средства поступают в определённый срок на протяжении учётного периода;

1.2.3) последующем покрытии, связанном с привлечением кредитов в соответствии с законодательством.

2) Частное хозяйство

2.1) необходимый для создания и поддержания функционирования субъекта хозяйствования капитал вносится в денежной, вещественной форме или в форме прав участия учредителей.

2.2) Виды финансирования:

2.2.1) внешнее финансирование через кредиты или привлечение к участию в финансировании других юридических и физических лиц (хозяйственные общества);

2.2.2) внутреннее финансирование и самофинансирование через изъятие части дохода;

2.2.3) получение средств на рынке капитала через вложение своих средств в прибыльные проекты; отсутствует возможность получать отчисления в принудительном порядке.

Это, однако, не означает, что обслуживающее управление в меньшей мере подчинено праву. Прежде всего, по своим социально-государственным функциям оно связано принципами правового государства. Конституция возлагает на органы власти независимо от форм их деятельности основные обязанности. Обширные предписания содержатся в законодательстве о местном управлении и самоуправлении. Публичные субъекты руководствуются при обслуживающем управлении не принципами частной автономии, - для них действует особое административно-частное право, предусматривающее существенные ограничения прав участников соответствующих отношений (запрет злоупотреблений, гарантии коммунальной собственности).

Правоотношения по пользованию публичными учреждениями могут быть классифицированы на две основные группы: 1) базовые, которые выступают в качестве первой ступени и обеспечивают доступ к услугам публичного учреждения; 2) правоотношения по использованию этих учреждений через потребление их услуг. На первом уровне решение принимает администрация через так называемый формирующий индивидуальные права акт управления в силу своих властных полномочий. Как исходная ступень при этом рассматриваются публично-правовые предписания присоединения и использования. На другой ступени подготовленные таким образом правовые отношения могут развиваться в рамках частного права. Однако их частноправовой характер подвергается сомнению по той причине, что частная автономия часто ограничивается властным принуждением. На практике отношения по пользованию нередко обосновываются и формируются без каких-либо возможностей влияния со стороны потребителя. Он, практически, не решает вопросов “ли” и “как” использовать публичное учреждение, поскольку вынуждается властными средствами принять определенную услугу на установленных условиях. Здесь полностью отсутствует характерная для гражданско-правовых отношений частная автономия. В связи с этим для исследования проблематики государственного и коммунального обслуживающего управления может развиваться теория частного административного права, в рамках которого публичные цели управления реализуются в частноправовых формах.

Распространение получает практика передачи выполнения “государственных” задач частным лицам. Она оправдывается возможностями использования частной компетентности, частной инициативы, частного экономического потенциала. Для отражения данного процесса применяются многочисленные казуистические понятия, которые часто перекрываются, дополняются: “передача публичных задач в частные руки”, “помощник управления”, “доверенное лицо управления”, “помощник администрации”. Реально частная деятельность в публичной сфере может выступать в следующих формах: а) деятельность государства как частного субъекта, б) передача публичных задач частному лицу, в) делегирование государственных задач частному лицу для выполнения под государственным надзором, г) государственная поддержка публично необходимой частной деятельности, д) государственно-частное кооперирование на правовой основе.

Субъект частноправовых отношений характеризуется следующими основными чертами. В самом общем понимании это физическое или юридическое лицо согласно предписаниям частного права. Таким образом, если лицо занимает место субъекта публичных полномочий, то при выполнении своих задач оно не может рассматриваться в качестве частного лица. В связи с этим частное лицо, воспринявшее публичные задачи, по функциональным признакам невозможно отграничить от публичного субъекта. Критерием отграничения является включение либо не включение в состав органа власти. С учётом названных условий допустимо рассматривать в качестве частных лиц и субъекты, которые не являются государственными органами либо служащими, находятся за пределами государственных органов и не включены

организационно в их состав. Поэтому свойства “частного лица” не теряются с делегированием государственных задач. Согласно Инвестиционному кодексу опосредованно к негосударственным юридическим лицам относятся те, в имуществе которых доля Республики Беларусь, её административно-территориальных единиц, а также государственных организаций составляет не более 25 процентов[227].Основное требование при передаче публичных задач частному субъекту заключается в том, что в отношениях “частный субъект - третьи лица” не должно ухудшаться положение граждан.

Имеется потенциальная опасность возникновения конфликтов в тех областях, где территориальное планы и намерения административно-территориальных единиц вступают в противоречия с намерениями надтерриториальных субъектов. Одним из прав местного самоуправления в рамках законодательства является планирование, проектирование застройки, которое включает право определять порядок использования земель. Это условие выступает правовой основой для разграничения компетенции между общегосударственными и местными органами, а также позволяет вышестоящим субъектам осуществить действия, которые ограничивают масштабы деятельности и развития местного самоуправления. Однако в основе любого ограничения должны находиться правовые предпосылки. Конституция не только не допускает исключения местного самоуправления, но и такого его выхолащивания, когда для территориального сообщества фактически не остаётся пространства для реализации своих прав на самоуправление. Поэтому и плановые полномочия для отдельной административно-территориальной единицы допустимо ограничивать лишь до той степени, когда не затрагивается ядро местного самоуправления, включающее его обязательные элементы и необходимое для существования пространство. Для предотвращения противоречий местные планы должны своевременно согласовываться с надтерриториальными проектами.

Экономико-правовые отношения с участием субъекта местного самоуправления могут быть классифицированы также на отношения, основанные на правовом предписании, и отношения, основанные на договоре. В правовом контексте субъекты местной власти всё в большей степени предстают как обслуживающие учреждения, а граждане как потребители. Речь идет о смене парадигмы местной власти, которая должна действовать преимущественно в качестве специфического предпринимателя или концерна для обеспечения общего блага.

Важным объектом выступает деятельность по поддержке местного хозяйства, осуществляемая органами самоуправления в публичных и частноправовых формах. Как правило, принимается властное решение об одобрении стимулирующего мероприятия, осуществляемого в рамках государственных программ поддержки, в то время как его реализация происходит на частноправовой основе. Орган управления, таким образом, в рамках административно-хозяйственного права имеет широкие возможности для выбора стимулирующих мероприятий[228].

Необходимо учитывать, что предоставление поддержки одному субъекту хозяйствования означает для других лиц конкретные дополнительные обязанности и может рассматриваться как ущемление их прав. В такой ситуации возникают отрицательные последствия для свободной конкуренции, нарушается принцип равных условий хозяйствования. Государство не вправе вводить индивидуальные ограничения, если это не обосновано конституционно-правовым порядком. Жалоба на такие действия подлежит удовлетворению, если в результате поддержки

---

[227] Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 22 июня 2001 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2001. - № 62. - 2/780. [ст. 52].

[228] Инструкция о порядке финансирования программ и проектов развития и поддержки малого предпринимательства: Утв. решением Могилёвск. облисполкома, 15 янв. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. - № 34. – 9/3197; Об оказании финансовой помощи из областного бюджета: Решение Брестск. облсовета депутатов, 21 мая 2003 г., № 14 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2003. - № 66. - 9/2693.

конкретный субъект приобретает преимущества перед своим конкурентом и интересы последнего произвольно ущемляются.

Наряду с публичным управлением местные органы власти выполняют многочисленные сугубо хозяйственные задачи. Они не могут и не должны ограничиваться в своей деятельности только властными средствами, для чего всё шире используют хозяйственные институты и механизмы всех видов. В этих сферах фискальные интересы в рамках территориальных образований переплетаются с публичными интересами субъектов власти. Действующее законодательство отводит данному виду коммунальной деятельности самостоятельное значение и предусматривает создание широкой палеты особых форм коммунальных предприятий, которые с большим или меньшим уровнем эффективности позволяют вести местное хозяйство.

Предприниматель – это субъект, который, объединяя рабочую силу и вещественный фактор, осуществляет производственную или иную коммерческую деятельность. Признаками предпринимателя являются: предоставление продукции (работ, услуг) в одной из отраслей хозяйства для удовлетворения запросов материального характера; применение хозяйственных методов работы и учёта, а также участие в предпринимательском обороте; фактическая и правовая самостоятельность относительно органов власти; нахождение под систематическим влиянием субъекта самоуправления. Это понятие сочетает предметные и функциональные характеристики. Главный вопрос заключается не в организационной структуре, а в содержании и способах деятельности. Любая систематическая деятельность в хозяйственном обороте, которая не нацелена исключительно на удовлетворение собственных потребностей этой обособленной структуры, и есть коммунальное предпринимательство, создающее прибавочный общественный продукт либо сберегающее финансовые средства.

Участие территориальных образований в хозяйственных отношениях реализуется по двум основным направлениям. Они непосредственно ведут собственную производственную деятельность (осуществляют эксплуатацию принадлежащих им предприятий и служб, управляют своим имуществом) в рамках возложенных задач, а также оказывают общее содействие хозяйственной жизни на своей территории (предоставляют земельные участки, помещения, технические услуги). Индивидуальная поддержка может быть оказана только при наличии особых оснований (например, когда в конкретной сфере производства сворачивается деловая активность). Содержательные границы хозяйственной компетенции территориальных сообществ в законодательстве чётко не определены, но она должна реализоваться в рамках коммунальной сферы.

§ 4.6. Организационно-правовые формы коммунальных предприятий

В коммунальной собственности могут находиться промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, другие предприятия (рынки, бассейны) и иное имущество, необходимые для функционирования и развития соответствующей территории. Сферой их образования является социальная инфраструктура[229]. Коммунальные предприятия как объекты правового регулирования, с одной стороны, должны отграничиваться от властных структур, а с другой - от тех организаций и учреждений, которые реализуют функции, не относящиеся к хозяйственным (учреждения образования, воспитания, здравоохранения и других социальных отраслей). В отличие от властного управления, предприятия осуществляют деятельность в условиях

[229] Волостнов Н.С. Государственное предприятие в рыночной экономике. – М.: ЗАО «Изд – во «Экономика», 2004. -302 с. - с. 299

хозяйственного оборота, но которая по объективным причинам воспринимается субъектами самоуправления (водо- и энергообеспечение, сбор и переработка отходов, общественный транспорт и т.п.). По общему правилу услуги субъекта хозяйствования должны предоставляться за плату, однако к ним могут относиться такие коммунальные предприятия, которые работают исключительно на внутренние потребности и оказывают “бесплатные” услуги (например, производство асфальта для строительства и ремонта улиц).

Коммунальные предприятия подвержены политическому влиянию и вынуждены действовать в рамках социально-хозяйственных лейтмотивов. Их цены и тарифы в этой связи не учитывают требования рентабельности, а ориентируются главным образом на платёжеспособность потребителей (отступление от общехозяйственного принципа адекватности услуги и оплаты). Большинство коммунальных услуг дотируется, а некоторые предоставляются бесплатно, без чего не было бы смысла в наличии системы местной власти, так как без этих преимуществ публичных субъектов хозяйствования граждане могли бы получить соответствующее удовлетворение и от частных предприятий. Так, жители шведских коммун оплачивают 15 % стоимости транспортных услуг, 6 % стоимости услуг предприятий досуга, 91 % стоимости энергии и воды, а также обработки отходов[230]. Некоторые сферы деятельности относятся к коммунальному сектору по причине коллективного характера потребления их продукции и услуг. Например, в такой области, как содержание улиц и дорог невозможно разделение предоставляемого блага на единицу индивидуального потребления. Коллективное финансирование этих видов деятельности является наиболее предпочтительным в силу сугубо совместного характера их использования. Решения об уровне цен, тарифов, платежей и иных принципиальных коммунальных производственных вопросах принимают властные структуры. Часто идеологические и политические мотивы при этом противостоят объективно-хозяйственным факторам. Влияние оказывают мировоззренческие идеи, социальные критерии, общественные настроения, выполнение предвыборных обязательств, личная заинтересованность.

Механизм принятия управленческих решений на коммунальных предприятиях объективно характеризуется повышенным бюрократизмом: наиболее важные из них принимаются или «наверху», или по согласованию с «верхом», что порождает безответственность, некомпетентность руководящих кадров,

Конфликт между необходимостью оказывать услуги и стремлением к прибыли исторически выражается в требованиях “деполитизации” для обретения предприятиями большей свободы в ведении дел и рационализации коммунального хозяйства. Дотируемые предприятия искусственно ограждаются от конкуренции и не вынуждаются мобилизовать все факторы для роста производства. Всё это создаёт угрозу бесхозяйственности, “застоя монополии”, что ведет к росту затрат, покрывать которые в конечном счете будет население. Однако эффективность деятельности коммунального предприятия представляет сложную, многоаспектную категорию, сочетающую экономические, социальные, экологические факторы.

Предприятие является самостоятельным юридическим лицом, ведет отчётность о деятельности и имущественном состоянии, о прибылях и убытках, что облегчает эффективное хозяйствование для субъектов самоуправления, которое в значительной мере выводится из сферы публично-правового регулирования. Однако в таких важных аспектах, как управление предприятиями, осуществление закупок, гласность, коммунальные предприятия приравниваются к учреждениям. Для предприятий отсутствует обязательная процедура принятия решений, характерная для представительных и исполнительных органов, что обеспечивает динамизм работы и повышает риски вплоть до объявления банкротами, что наряду с отрицательным имеет положительное значение, поскольку в случае объявления

[230] Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. - Стокгольм, 1996. - 117 с. - с. 82 - 83

коммунального предприятия банкротом территориальное образование освобождается от расчётов с кредиторами, кроме случаев выдачи гарантии.

Создание предприятия может означать также этап в направлении прекращения какого-либо вида коммунальной деятельности в преддверии предстоящей приватизации.

Вместе с тем законодательство не содержит определения коммунального субъекта хозяйствования. На местном уровне управление и хозяйствование не противостоят одно одному, а тесно взаимодействуют. Для отнесения к сфере хозяйствования решающее значение имеет не правовая форма, а вид деятельности; созданные по публично-правововому принципу структуры (электросети) могут относиться к хозяйству. Публичное предпринимательство поэтому может быть охарактеризовано как организационная форма управления в рамках размежевания сферы задач местного самоуправления на властные и хозяйственные. В связи с этим следует согласиться с А.В. Карассом, который отмечал, что “правомочия государственных предприятий – один из способов осуществления прав государства-собственника в гражданском обороте”[231]. Коммунальные субъекты хозяйствования есть результат процесса эмансипации чисто коммунального управления от несамостоятельных, включённых в бюджет и администрацию казённых структур, не праводееспособных, только организационно и финансово-хозяйственно учитываемых подразделений и до самостоятельных публично-правовых учреждений и частноправовых, действующих на основе законодательства о хозяйственных обществах, предприятий.

Несмотря на организационную обособленность и юридическую самостоятельность, коммунальные предприятия функционально включаются в организм субъекта самоуправления. Интеграция осуществляется на базе правовых, финансовых, экономических, технических, личностных взаимодействий. Административно-территориальная единица и предприятие тесно переплетены хозяйственно и технически в рамках обмена услугами, предоставления земельных участков, имущества, подачи ресурсов и энергии. Это сцепление усиливается через занятие муниципальными чиновниками руководящих позиций на предприятиях. Сила данных интегрирующих факторов ставит предприятия в фактически подчинённое положение от местной администрации. Дирекции предприятий включаются в систему инстанций местной управленческой инфраструктуры. Свойства бюрократической системы, а именно иерархичность, служебные процедуры, размежевание компетенции, единоличное (монократическое) руководство, контрольные инстанции, специализация влияют на всё местное хозяйство. Недостаточная экономическая результативность бюрократического публичного управления, которое иногда может быть охарактеризовано как “организованная бесхозяйственность” делает понятным стремление к дебюрократизации и рационализации административной работы. Предприятиям передаётся заорганизованность, которая стимулируется многими законодательными и уставными предписаниями.

С учётом изложенного коммунальное предприятие может быть определено как выделенная из местного управления, организационно обособленная и структурно оформленная единица, имеющая целью долговременное выполнение определённых для неё публичных задач хозяйственно-коммерческого характера. В законодательстве проявляется тенденция всё большего выравнивания условий деятельности публично-коммунальных и частных субъектов хозяйствования. Свидетельством этого является предоставление социальных услуг крупными предприятиями и стремление подчинить субъекты частного предпринимательства “общей пользе”, в условиях самостоятельного формирования ими коммерческих программ, в то время как statys quo для деятельности коммунальных предприятий сохраняется, и они остаются “связанными” публичными задачами. Нормативная фактура коммунального субъекта

[231] Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. Объекты и содержание.-М.: Изд - во АН СССР, 1954.-279 с. - с. 184

хозяйствования не отличается от частного субъекта хозяйствования ни организационной формой, ни характером работы, а только связью с публичным интересом. Таким образом, понятие коммунального субъекта хозяйствования состоит из двух компонентов. Первый – это материальный, выражающий наделение имуществом, долговременное организационное единство, удовлетворение рыночного и социального спроса, применение предпринимательских методов работы. Второй – это формальный, охватывающий публичный интерес в качестве критерия деятельности, предполагающий запрет на спекулятивные (прибыльные) предприятия. Коммунальная хозяйственная деятельность должна осуществляться на основе всеобщего общественного интереса, и получение прибыли не должно быть исходной её целью. Целесообразен принципиальный запрет на ведение такой деятельности. На данный фактор в исследовании обращается особое внимание, поскольку даже в новейших учебниках указывается, что основной целью муниципальных предприятий является извлечение прибыли[232].

Сущностными признаками понятия публичной цели является ее формальная неопределённость, изменчивость с течением времени, оценочный характер. В литературе применяются такие формулировки, как "публичный интерес", "публичная задача", "общественная польза (благо)". В самом общем плане подчинение публичным целям имеет место, когда субъект хозяйствования действует в интересах всех или большинства жителей территориального образования, выраженных в актах законодательства и решениях местных органов власти. В случае конфликта публичные цели получают приоритет перед возможностью получения прибыли.

Коммунальные предприятия представляют собой обслуживающие политические хозяйствующие единицы публичной власти, призванные реализовать общеполезные цели и обладающие в этой связи свойствами инструмента публичного управления. Понятие "публичной, общеполезной цели" имеет как позитивное, так и негативное содержание. Позитив означает непосредственное или опосредованное стимулирование блага населения, негатив предполагает запрет хозяйственной деятельности без нацеленности на обеспечение блага всех жителей, с приоритетом или исключительной целью извлечения максимальной прибыли. Негативный момент препятствует субъекту самоуправления без достаточных оснований вступать в частнохозяйственные отношения. Тем самым получение прибыли может быть только субсидиарной целью создания или расширения коммунального предприятия в рамках достижения публичной общеполезной цели.

Е.И. Колюшин высказывает даже мнение, что муниципальные предприятия не могут быть отнесены к коммерческим организациям, так как они не преследуют в качестве главной цели деятельности извлечение прибыли, но их нельзя отнести и к некоммерческим, поскольку это привело бы к ограничению предпринимательской деятельности. В итоге право местного самоуправления не может быть реализовано в рамках известных нашему праву юридических лиц (коммерческих и некоммерческих). В связи с этим необходима фигура юридического лица публичного права – коммунального субъекта хозяйствования[233].

Субъект самоуправления не должен иметь предприятие, которое не было бы нацелено непосредственно или опосредованно на удовлетворение потребностей жителей. Законодательно следует чётко закрепить субсидиарный характер коммунального хозяйства, с тем чтобы местные власти не могли произвольно без удовлетворения общественной потребности участвовать в хозяйственном обороте. Получение прибыли оправдано, поскольку это совпадает с достижением публичных целей, что подчёркивает подчинённость извлечения дохода выполнению общезначимых задач. Вместе с тем не должны вводиться правовые ограничения

---

[232] Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. – М.: ТК Велби, Изд - во Проспект, 2004. – 240 с. - с. 193

[233] Колюшин В.И. О праве муниципальной собственности // Журн. рос. права. - 1997. - № 9. - С. 77 - 84. Лаптев В.В. Некоторые проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Гос. и право. - 2005. - № 5. – С. 102 – 110.

коммунальной хозяйственной деятельности в интересах отдельных предпринимателей, допустимо участие коммунальных предприятий в конкуренции с частными субъектами хозяйствования на равных условиях.

Деятельность коммунальных предприятий должна вестись таким образом, чтобы поставленная задача была выполнена как можно более полно, чему способствует обладание ими частноправовыми признаками: простота создания и ликвидации; склонность к рентабельности и хозяйственности; большая гибкость при налаживании своей структуры; ограничение действия публичного права и бюджетно-правовых принципов; снижение нагрузки на бюджет; уменьшение объемов учёта и налогового контроля; деполитизация и ускорение принятия решений; ограничение имущественной ответственности; большая кредитная возможность для лиц частного права; кооперация с другими предприятиями, в том числе межкоммунальное сотрудничество.

В сфере государственного управления не хозяйствующие субъекты, выполняющие публичные (общеполезные) задачи, также должны руководствоваться хозяйственными расчётами. Законодательство ставит, таким образом, для предприятий публичные цели и для не хозяйственных учреждений общеполезные цели на первое место перед возможностями получения прибыли. Даже приватизация не может наносить ущерб выполнению публичных задач. Местные органы власти должны оставлять за собой возможности влияния на частные предприятия для обеспечения выполнения ими общеполезных целей с учетом того, что предпринимательские свободы могут приводить к разрыву необходимых общественно-хозяйственных связей и ослаблению контроля. Большая свобода действий означает одновременно меньшие пределы управления. Совет, исполком имеют полные возможности воздействия на юридически несамостоятельные коммунальные учреждения. С обособлением задач и предприятий ограничиваются средства политического управления, возникают различия в заработной плате среди занятых в самостоятельных предприятиях и иных коммунальных учреждениях. Компетенция местных органов власти, возможности активность общественности будут ограничиваться из-за того, что многие решения принимаются в органах предприятий – правлении, наблюдательном совете, собрании акционеров, в связи с чем необходимо уделять большее внимание соблюдению фундаментальных бюджетных принципов – полноты, единства, публичности, правового надзора.

Как преимущество хозяйственного обособления рассматривается уменьшение нагрузки на бюджет вследствие перехода на платность услуг и получения дохода. Однако хозяйственные расчёты не могут препятствовать выполнению публичных задач. Критерием эффективности деятельности по жизнеобеспечению выступает принцип социального государства, обязывающий гарантировать предоставление доступных услуг, поэтому организационно-правовое обособление не должно ухудшать положение граждан.

При решении вопроса о создании коммунального предприятия и связанным с этим обособлением выполнения задач в каждом отдельном случае необходимо внимательно взвешивать все позитивные и негативные факторы. Самоуправление выступает крупнейшим услугодателем на своей территории. Традиционное непосредственное коммунальное управление с его иерархией, административными принципами, связанное бюджетным и служебным правом не может гарантировать предпринимательской свободы и хозяйственного результата. Растущие требования к коммунальной политике и управлению, ограниченные материально-финансовые и кадровые ресурсы, иные факторы требуют подходов, позволяющих качественно, своевременно, в требуемых объёмах, по доступным ценам удовлетворять запросы граждан с тем, чтобы самоуправление представало в виде своеобразных управленческо-хозяйственных концернов.

Предприятия действуют в рамках коммунальной хозяйственной политики, которая тесно связана с идеей жизнеобеспечения и охватывает мероприятия в социальном, культурном, хозяйственном секторах, необходимые для достижения законодательно определенных

стандартов. Жизнеобеспечение является приоритетной задачей публичного управления и актуальная цель коммунальной финансовой и инвестиционной политики, призванной гарантировать жителям надёжные рабочие места, высокие доходы, повысить налоговые поступления и укрепить местные финансы. Передача задач хозяйственного характера в ведение местных сообществ потому целесообразна, что наиболее близкое и наглядное их выполнение будет наиболее действенным, так как исполнители одновременно выступают потребителями результатов. Отнесение их к полномочиям центральных органов может привести к тому, что они останутся без достаточного внимания. Это также предупреждает чрезмерную централизацию и концентрацию в публичном хозяйстве. Государство может сосредоточиться на надзоре за законностью и целесообразностью, поскольку коммунальные предприятия находятся под действенным местным и гражданским контролем.

Коммунальные газо-, энерго-, электро-, водо- и иные снабжающие предприятия представляют собой главный элемент местного хозяйства и, как показывает практика, должны оставаться в публичных руках как в социалистической, так и в рыночной системе, даже по той причине, чтобы исключить возможности произвольной эксплуатации жителей. Такие предприятия занимают, как правило, монопольное положение, поскольку выполнение их задач требует крупных капиталовложений, и жители вынуждены пользоваться соответствующими услугами; в этих условиях частная предпринимательская деятельность могла бы привести к “несправедливым” отношениям между поставщиками и потребителями услуг. В связи с этим местные власти вынуждены удовлетворять жизненноважные общественные потребности (коммунальный социализм) в рамках коммунального хозяйства, которое и должно получать адекватное отражение в качестве объекта правоотношений. Имеются и другие мотивы для ведения коммунального хозяйства, охватывающего строительную, жилищную, транспортную и другие отрасли в рамках исходного требования по жизнеобеспечению населения.

Системная роль заключается в том, что коммунальное хозяйство действует в тех сферах, где не работают частные предприятия, оно заполняет частнохозяйственный вакуум; коммунальные службы предоставляют или совершенствуют конкретные услуги, которые обязательно необходимы для граждан (организовать автобусные маршруты в малонаселённые местности). Поэтому местное самоуправление нередко удерживает предприятие, даже если оно работает с потерями. Отсутствие частной инициативы как раз чаще всего и вызывается малой рентабельностью (дефект предпринимательской способности). Вместе с тем коммунальное хозяйство функционирует там, где в отсутствие конкуренции частная монополия не гарантирует надёжного удовлетворения жизненно необходимых нужд.

Публичное хозяйство выполняет стимулирующие функции в тех отраслях, где частное хозяйство слабое или опасается риска. В публичной сфере необходимо иметь поэтому не только работающие на себя предприятия, но и в целях поддержки частного предпринимательства также структуры, которые способствуют расширению, реконструкции имеющихся и размещению новых предприятий с целью более полной занятости населения и укрепления местных финансов. Таким образом, коммунальное хозяйство представляет собой основу всей экономики.

Финансовые мотивы коммунального хозяйства заключаются в том, что его результаты обеспечивают благосостояние граждан, благодаря ему могут снижаться ставки налогов. Однако фискальная точка зрения должна постоянно ориентироваться в первую очередь на социальные мотивы ведения хозяйства.

Конституция гарантирует право на местное самоуправление, которое действует и для хозяйственной деятельности. В то же время местное самоуправление не имеет финансовых и организационно-технических возможностей для удовлетворения на необходимом уровне общественного спроса. Там, где возможны чисто хозяйственные, рыночные отношения, допустима передача удовлетворения потребностей населения субъектам частного предпринимательства. Вместе с тем следует учитывать, что выполнение хозяйственных задач в

рамках закона есть не только право, но и обязанность самоуправления, а хозяйственная деятельность представляет собой важный инструмент для осуществления и координации коммунальной политики.

Характерно, что наметилась тенденция приватизации публичных услуг, которая затрагивает и коммунальную хозяйственную деятельность. Это обосновывается тем, что частные предприятия всегда работают хозяйственно, а публичные бесхозяйственно. Однако и частные фирмы во всех странах оказываются банкротами, при этом имеются публичные предприятия, которые в хозяйственном плане работают оптимально. По мнению академика Лаптева В.В., практика приватизации также не подтверждает принижение роли публичных предприятий[234]. Конечно, публичные субъекты не должны вступать в конкуренцию с частным сектором, когда тот работает более рентабельно. Вместе с тем при оценке эффективности не следует упускать из виду, что коммунальные предприятия не только ведут хозяйственную деятельность, но часто решают потенциально бесприбыльные социальные задачи, снижающие экономические показатели. В условиях благоприятной рыночной конъюнктуры предпочтительнее долгосрочная аренда коммунальной собственности. Это позволяет развивать малый бизнес, формировать привлекательную экономическую среду, а арендная плата может быть стабильным источником доходов, с помощью которого удовлетворяются социальные запросы. Стратегия в отношении продажи недвижимости должна строиться на основании оптимального объема продаваемого и сдаваемого в аренду имущества, поскольку арендные платежи составляют значительную долю неналоговых поступлений местных бюджетов. В то же время законодательство Дании, например, содержит специальный запрет относительно приобретения муниципалитетами имущества с целью его последующей сдачи в аренду[235]. Что касается опыта муниципальных банков, то их деятельность относится к сфере повышенного коммерческого риска и с точки зрения публичного интереса не может быть обоснована.

Субъекты местной власти не обязаны приватизировать свои предприятия, поэтому в сфере приватизации рекомендуется следовать тактике «осторожных шагов». Однако муниципалитеты часто не имеют достаточных средств не только для развития своих коммунальных предприятий, но даже для обеспечения условий их эксплуатации. Стимулом приватизации является привлечение внешнего собственника, способного смягчить проблему финансирования, одновременно давая шанс коммунальным предприятиям рационально хозяйствовать. Приватизация - не самоцель, а инструмент, призванный служить интересам населения как потребителя, и её следует осуществлять в рамках специальных программ, предусматривающих повышение уровня услуг, эффективности работы, выполнение других муниципальных задач за счет приватизационных отчислений в казну, обновление организационной системы предприятий, трансфер в технологии, руководстве, маркетинге, использование современных технических решений, усиленную защиту окружающей среды. В процессе приватизации необходимо учитывать вопросы занятости, сохранения рабочих мест. Всего, начиная с 1991 г., в Республике Беларусь отчуждено 3397 объектов коммунальной собственности, в том числе за 2005 год – 412.

В современных муниципалитетах всё чаще практикуется перевод на условия рыночной конкуренции коммунальных видов деятельности, чтобы проверить возможности частных предприятий по их надёжному осуществлению и тем самым добиться экономии публичных средств. В качестве механизма в первую очередь используется процедура торгов, при которой внешним оферентам предоставляется возможность участия на равных условиях с коммунальными предприятиями. Если торги выигрывает внешний оферент, то с ним заключается договор муниципального производственного подряда или заказа. Постановка

[234] Лаптев В.В. Некоторые проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Гос. и право. - 2005. - № 5. – С. 102 – 110.
[235] Болвари З. Приватизация в городском коммунальном хозяйстве // Гос. служба за рубежом. - 2002. - № 3. - С. 121 - 131.

деятельности в условия конкуренции имеет место при предоставлении муниципалитетом субсидии частному предприятию, которое может осуществлять деятельность в конкуренции с муниципальными исполнителями или создавать систему потребительского выбора, подразумевающую постоянную конкуренцию между муниципальными и частными исполнителями. Когда в результате конкуренции право ведения хозяйственной деятельности, полностью либо частично финансируемой муниципалитетом, переходит к частному предприятию, имеет место альтернативная форма управления производством.

Общим для всех альтернативных форм является ответственность самоуправления за осуществление соответствующей деятельности. Если исполнитель прекращает свою работу, самоуправление обязано обеспечивать запросы населения в конкретной услуге. В этом состоит отличие альтернативных форм от приватизации, поскольку в последнем случае самоуправление снимает с себя ответственность за ведение хозяйственной деятельности и её финансирование. Практика свидетельствует о том, что правильно проведённый перевод деятельности на условия конкуренции и развитие альтернативных форм производства услуг позволяет сократить бюджетные расходы, обеспечить более эффективное использование ресурсов, повысить качество услуг. Таким образом, осуществляется переход от традиционной управленческой культуры, ориентированной на производство, к ориентации на клиента. Среди альтернативных форм преобладающая роль может принадлежать производственным подрядам.

Местные органы власти должны, сообразуясь с конкретными условиями, регулировать темпы и масштабы приватизации, определять стартовую цену и другие условия, осуществлять независимую экспертизу инвестиционных проектов, представляемых для участия в приватизации в рамках инвестиционных конкурсов, вводить дополнительные требования, препятствующие ликвидации приватизируемых предприятий и ведущие к захвату престижных земельных участков.

Принцип социального государства обязывает субъектов публичных задач гарантировать предоставление жизненно необходимых услуг. Возможность приватизации может рассматриваться тогда, когда частные предприятия готовы предлагать их на гарантированном уровне (регулярно, бесперебойно, доступно, надлежащего качества). Если они намерены учитывать публичный интерес только при условии компенсации коммунальными органами возникающих убытков или ориентируются на прибыль при отказе от предоставления сопутствующих услуг, то самоуправление должно самостоятельно осуществлять данные мероприятия. В отдельных случаях может быть целесообразна передача услуг в частные руки, когда конъюнктурные условия и все иные выверенные обстоятельства гарантируют долговременное и по выгодным тарифам обеспечение населения. Однако при любом раскладе местная власть не должна превращаться в форму бизнеса и включаться в стихийную конкуренцию с частным хозяйством. В странах с развитыми традициями самоуправления она может создавать либо расширять предприятие при одновременном наличии трёх условий: хозяйственная деятельность осуществляется в рамках публичных интересов, предприятие по объему и характеру работы отвечает потребностям местного сообщества, его цели не могут более качественно и экономично реализоваться иным субъектом хозяйствования. Конституционный Суд РФ в определении от 1 октября 1998 г. сформулировал положение о недопустимости совмещения властной деятельности в сфере государственного и местного управления и предпринимательской деятельности. Это означает, что орган местного самоуправления не должен зарабатывать деньги участием в хозяйственном обороте, такое участие может иметь только публично-правовое значение, то есть быть связано с осуществлением властным функций[236].

[236] Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.:ООО “Городец – издат. ”, 2003. - 480 с. -с. 174

Таким образом, коммунальная хозяйственная деятельность не должна вестись с единственной целью получения прибыли, приоритетом для нее является развитие сообщества под углом экономического интереса. Необходимо, чтобы коммунальные предприятия вносили максимальный вклад в бюджет, поэтому их статусу присуще своеобразное противоречие. Как субъекты хозяйствования они по своей природе обязаны заботиться о рентабельности и прибыли, но при этом приоритет заключается в выполнении публичных задач. Рекомендуется следующий подход к разрешению данного противоречия: орган власти ни при каких условиях не должен создавать предприятия, чтобы только перечислять поступления в бюджет (что также имеет публичное значение); оправдано публичное хозяйствование, приносящее в бюджет больше средств, чем на его месте могло бы дать частное предприятие.

Для гарантирования рациональных границ коммунальной хозяйственной деятельности целесообразно учреждение компетентных экспертных органов. Может быть предусмотрено, что за два месяца до создания или существенного расширения предприятия все необходимые материалы предоставляются для экспертизы, в процессе которой будет проверено соблюдение законодательных требований, а также взвешены перспективы покрытия затрат. В случае нарушения законодательства или отрицательных экономических показателей в согласии на создание предприятия должно быть отказано.

Коммунальная хозяйственная деятельность осуществляется организационно и юридически оформленными структурами и направлена на создание потребительской стоимости. Она формируется не на принципах управления, а ведется призводственно-предпринимательскими методами, вследствие чего местное самоуправление включается в область производства и распределения товаров (работ, услуг)[237].

При выборе организационно-правовой формы субъекта хозяйствования для местного самоуправления имеются определённые трудности, поскольку она должна гарантировать не только положительные экономические результаты, но и обеспечивать общие интересы населения. При этом субъекты местной власти свободны в выборе формы предприятия, наиболее подходящей для конкретных условий. Ниже рассмотрены с данных точек зрения имеющиеся организационно-правовые формы предпринимательства и оценивается их пригодность для коммунального хозяйства.

Исторически первой формой муниципального хозяйства стали казённые предприятия. Это всегда были организационно и юридически несамостоятельные образования, которые не имели частной либо публичной праводееспособности, а остаются формально и по существу частью органа власти, вследствие чего местные сообщества отвечают в полном объёме по их обязательствах. В своей деятельности они полностью подчинены представительному и исполнительному органу, не имеют своего устава, действуют на основе указаний уполномоченных властных органов. В экономическом отношении казённые предприятия оказались неконкурентоспособными по сравнению с частными[238].

Очевидным недостатком казенных предприятий является бюрократическая неповоротливость, вытекающая из тесной связанности с администрацией. Когда неотложное решение направляется сначала в орган власти, то это не отвечает принципам динамичности предпринимательской деятельности. Часто для его оформления этим путём требуются недели и даже месяцы, в то время как для частного субъекта достаточно часов или минут. Особенно негативно на хозяйственной деятельности, кадровой политике сказываются некомпетентные политические влияния, как следствие “детской болезни юной демократии”. Это представляет тем большую опасность, чем более крупным является предприятие.

---

[237] Дойников И.В. Региональное экономическое право. – М.: “Приориздат”, 2004. – 240 с.

[238] Ершова Е.И. Казённое предприятие - коммерческая организация? // Хозяйство и право. - 2001. - № 7. - С. 32 - 35.

Еще одним существенным недостатком казенного предприятия является хозяйственное включение баланса предприятия в бюджет. Эта строгая связь несовместима с динамизмом ведения предпринимательства и не позволяет учитывать постоянно меняющуюся конъюнктуру. Все средства направляются на общие цели и всегда их недостаточно для развития предприятия. Правда, казённое предприятие, как никакая иная форма, обеспечивает единство местного управления. Традиционно применение этой организационно-правовой формы оправдывается случаями, когда очевиден приоритет публичного интереса и задачи не имеют коммерческого характера либо целесообразно создание малого предприятия (например, при сельском Совете для обслуживания населения).

Возглавляет казённое предприятие дирекция, которая ответственна перед главой исполнительного органа за экономическое состояние предприятия. Дирекция самостоятельно решает все вопросы, которые не отнесены к ведению главы местной администрации. В неотложных случаях она принимает решения и по другим вопросам, в том числе и в рамках представительства предприятия.

Указанные противоречия статуса, обычно присущие казённому предприятию вследствие принятия важнейших решений представительным или исполнительным органом, обостряются и тем, что органы власти практически не могут быть привлечены к имущественной ответственности, даже по той причине, что она носит персональный характер, а местные Советы и исполкомы являются коллегиальными органами. Как правило, не отвечает за ущерб и председатель исполнительного органа, поскольку он связан решениями совета и исполкома и обязан проводить их в жизнь. Гражданско-правовая ответственность должна приниматься во внимание в тех случаях, когда он самостоятельно готовил вопрос на рассмотрение совета или как руководитель исполкома существенно влиял на его содержание, либо не предотвратил принятие ошибочного решения. Каждый служащий также должен нести ответственность за имущественный ущерб.

За убытки, причиненные казённому предприятию вследствие выполнения решений местных органов власти, не может нести ответственность руководитель предприятия, поскольку он обязан выполнять требования вышестоящих органов. Однако ответственность директора должна наступать, когда он до принятия решения представил неточные сведения, что привело к материальным потерям. Поскольку директор всегда отвечает за состояние дел на предприятии, он обязан предпринимать все меры, чтобы не допустить ущерба и содействовать принятию компетентными органами экономически обоснованных решений, выдвигать возражения против тех требований, которые противоречат принципам хозяйствования.

В законах некоторых стран закрепляются вопросы деятельности казённых предприятий, решения по которым принимаются властными органами (распоряжение имуществом, участие во внешних спорах, заключение существенных договоров, отказ от требований и отсрочка платежей). К ведению местного исполнительного органа может быть отнесено: назначение и освобождение от должности директора, заключение контрактов с основными работниками, утверждение хозяйственного плана, тарифов, цен и годового отчёта, наделение предприятия новыми задачами. Директор после предварительного согласования с другими органами (в первую очередь исполнительными) может принимать и исключать из состава предприятия других участников, приобретать, отчуждать, сдавать в аренду имущество, поскольку данные сделки не относятся к текущей деятельности, заключать особо важные договоры и т.п. Исполнительный орган должен давать заключение по вопросам изменения устава предприятия, его ликвидации или реорганизации в самостоятельное предприятие. Конкретизация нормативной регламентации статуса субъекта хозяйствования исключает возможности бюрократического вмешательства в его текущую работу.

Согласно ст. 115 ГК казённое предприятие представляет собой разновидность унитарного предприятия, основанного на базе имущества, находящегося в республиканской

собственности и переданного на праве оперативного управления. Казённое предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством и заданиями собственника (ст. 277 ГК). Это казённое предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закреплённым за ним имуществом лишь с согласия собственника, самостоятельно реализует производимую им продукцию, если иное не установлено законодательством. Собственник имущества определяет и порядок распределения доходов казённого предприятия (ст. 278 ГК). Однако объективные предпосылки имеются, скорее, для создания коммунальных казённых предприятий в случаях, если преобладающая часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд территориального сообщества; при необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена; при необходимости осуществления деятельности в целях реализации социальных задач; при ведении убыточных производств[239], а также в тех областях хозяйствования, которые отличаются небольшими масштабами работ и услуг (например, для оказания транспортных услуг населению сельского Совета по доставке топлива, выполнения сельскохозяйственных работ в личных хозяйствах и т.п.), причем только с учётом принципиального их отличия от других организационно-правовых форм, заключающегося в том, что они не нуждаются в статусе юридического лица. Это упрощает создание казённого предприятия, освобождает от необходимости ведения собственной бухгалтерии, что принципиально важно для малого хозяйствования. Действующие нормативные предписания фактически не содержат материальных критериев отграничения казённых предприятий от унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

"Свободные" коммунальные предприятия представляют собой форму исторического развития "классического" казённого предприятия. В его конструкции предпринимается попытка устранить очевидные недостатки казённого предприятия (деполитизация, дебюрократизация), освободить руководителя от опеки местного представительного и исполнительного органов, предоставить дирекции больше полномочий. Для достижения финансовой самостоятельности им было разрешено иметь свою смету; переход от административно камералистской бухгалтерии к ведению торгового учёта позволил представить конкретные результаты хозяйствования и имущественное положение, отпала необходимость взаимной имущественной ответственности предприятия и общины. Эта более прогрессивная форма коммунальных предприятий позволяет заменить политическое влияние деловой атмосферой.

На коммунальном уровне наиболее распространенной является организационная форма "чисто" унитарных предприятий. Имущество коммунального унитарного предприятия находится в собственности административно-территориальной единицы и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения. Впервые термин "хозяйственное ведение" был введен в Законе от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР»[240], ст. 24 которого устанавливала, что имущество, являющееся государственной собственностью и закреплённое за государственным предприятием, принадлежит ему на праве "полного хозяйственного ведения". Термин "полное" подчёркивает расширение имущественных полномочий предприятий. Согласно указанному Закону предприятие, осуществляя право полного хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие законодательству. К праву полного хозяйственного ведения применялись правила о собственности, если иное не было предусмотрено законодательными актами. Государственные органы, уполномоченные управлять имуществом, решали вопросы создания предприятия, определения целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляли контроль за эффективностью

[239] Рутман Л.М. Казённое предприятие // Управление государственной собственностью. – 2004. - № 3. – С. 73 – 74.
[240] О собственности в СССР: Закон СССР, 6 марта 1990 г. // Ведомости Верховн. Совета СССР. - 1990. - № 11. - Ст. 164.

использования и сохранностью вверенного ему государственного имущества. В соответствии со ст. 26 данного Закона за государственными учреждениями, “состоящими на государственном бюджете”, имущество закреплялось на праве оперативного управления. Объектом права хозяйственного ведения (оперативного управления) является комплекс имущества, закреплённого за носителями этого права[241]. По мнению Д.В. Петрова, единство сущности субъектов права хозяйственного ведения и права оперативного управления заключается в необходимости управления имуществом собственника для достижения определённых им целей, при этом происходит отделение бремени содержания имущества от получения пользы и выгоды от его использования[242].

Закон от 11 декабря 1990 г. «О собственности в БССР» [243] не содержал ни термина “хозяйственное ведение”, ни “оперативное управление”, а устанавливал, что государственное предприятие осуществляет в отношении закреплённого за ним имущества правомочия владения, пользования и распоряжения в пределах, установленных собственником или уполномоченным им органом и законодательными актами. Законодательство предоставляет предприятиям право продавать и передавать другим организациям, обменивать, сдавать в аренду, предоставлять бесплатно во временное пользование здания, сооружения, оборудование, транспортные средства, инвентарь, сырьё и другие материальные ценности, а также списывать их с баланса, если иное не предусмотрено законодательством или уставом предприятия. В соответствии со ст. 113 ГК унитарное предприятие – это коммерческая организация, не наделённая правом собственности на закреплённое за ней собственником имуществом. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть разделено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками и находится в собственности административно-территориальной единицы (ст. 13 ГК). Унитарное предприятие учреждается по решению уполномоченного органа местного управления и самоуправления (ст. 114 ГК), который выступает в гражданском обороте от имени собственника – административно-территориальной единицы (ст. 125 ГК). Поскольку в соответствии с ГК собственник вправе “совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия”, то он может передавать это имущество в хозяйственное ведение соответствующему лицу. Создание унитарного предприятия – это лишь иной способ, чем доверительное управление, решения одной задачи: профессионального управления имуществом в интересах собственника[244].

К числу признаков вещных прав относится определённость способа приобретения, форма и условия действительности которого устанавливаются законодательством. Соглашением сторон не может быть установлено вещное право, неизвестное законодательству. В связи с этим учредитель и унитарное предприятие обязаны действовать в установленных законодательством рамках и не вправе расширять или сузить установленные законодательством пределы осуществления своих правомочий в отношении закреплённого за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения имущества. Право хозяйственного ведения по своей сути наиболее близко праву собственности, отличаясь от него лишь тем, что его рамки определяются не только законом, но и собственником имущества. Оно выступает как незавершённая собственность, по выражению Д.В. Петрова, в юридическом аспекте как

---

[241] Гражданское право: В 2 ч.: Учеб. / Под общ. ред. В.Ф. Чигира. - Минск: Амалфея, 2000. - Ч. 1. - 976 с. -с. 735, 738

[242] Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – 23 с.; Модин Н.А. Право хозяйственного ведения муниципальным имуществом. Проблемы законодательного регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. -2002. - № 1. - С. 17 - 20.

[243] О собственности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 дек. 1990 г. (с измен. и доп.) // Ведамасці Вярхоўн. Савета Беларус. ССР. - 1991. - № 3(5)-- Ст. 13; Нац.. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2001. - № 48. - 2/759.

[244] Управление государственным и муниципальным имуществом. Унитарные предприятия: реорганизация, приватизация // Муниципальн. экономика. - 2002. - № 1. - С. 35 - 47.

“квазисобственность”[245]. Введение Реестра имущества, находящегося в республиканской (коммунальной) собственности [246], следует рассматривать как реализацию государством – собственником своего права на “осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества” (ст. 276 ГК). Создание унитарного предприятия обоснованно в случаях, когда используется имущество, приватизация которого запрещена, либо осуществляется деятельность, направленная на решение социальных задач, включая реализацию товаров и услуг по минимальным ценам.

Унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, пользуется этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с законодательством (ст. 276 ГК), кроме того строго в соответствии с его назначением (ст. 277 ГК). Собственник определяет целевое назначение отдельных частей (видов) имущества, закреплённых за предприятием, путём его распределения по соответствующим специальным фондам. Если отчуждение или предоставление унитарным предприятием в долгосрочное пользование закреплённого за ним имущества, непосредственно участвующего в производственном процессе, приводит к невозможности использования имущества по целевому назначению, соответствующие сделки являются ничтожными (ст. 169 ГК), причём даже в тех случаях, когда данные сделки совершены с согласия собственника. Следует отметить, что предприятия не только вправе, но и обязаны использовать переданное им имущество, поскольку они учреждаются для производственной деятельности.

Например, в Беларуси был принят ряд нормативных актов, определяющих статус и использование коммунального имущества: об управлении и распоряжении коммунальной собственностью; о порядке заключения сделок по залогу имущества коммунальной собственности; о порядке представления, рассмотрения документов и принятия решений, контроле за совершением сделок по отчуждению организациями и учреждениями имущества коммунальной собственности. Руководитель предприятия назначается собственником либо уполномоченным собственником органом и ему подотчётен. В контракте в качестве обязательного условия указывается ответственность руководителя за сохранность и целевое использование имущества, в том числе имущественная ответственность за ущерб, причинённый предприятию в результате неправомерных действий или бездействия руководителя [247].

Некоторые сделки по распоряжению имуществом унитарное предприятие не вправе совершать даже с согласия собственника. Это: дарение имущества другим коммерческим организациям (ст. 546 ГК); передача имущества в безвозмездное пользование собственнику и руководителю данного унитарного предприятия (ст. 644 ГК), в доверительное управление (ст. 896 ГК); отчуждение субъектам права частной собственности имущества, которое может находиться в исключительной собственности государства. По общему правилу унитарное предприятие не несёт ответственности по обязательствам собственника (ст. 113 ГК). Собственник имущества унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, когда его экономическая несостоятельность (банкротство) была вызвана указаниями или иными действиями учредителя (ст. 52, 114 ГК).

---

[245] Петров Д.В. Правовая сущность институтов хозяйственного ведения и оперативного управления // Правоведение. - 2001. -№ 3. - С. 77 - 95.

[246] О мерах по обеспечению эффективного использования имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь (с измен. и доп.): Постановление Кабинета Министров Респ. Беларусь, 12 июня 1995 г., № 296 // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь.-1995. - № 17. - Ст. 392; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 82. -5/10802.

[247] Положение о порядке и условиях заключения контрактов с руководителями государственных предприятий, объединений, организаций и учреждений: Утв. постановлением Кабинета Министров Респ. Беларусь, 16 сент. 1994 г., № 76 // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. - 1994. - № 5. - Ст. 132; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 30.-5/10082.

Унитарное предприятие (в зарубежной юридической практике – собственное муниципальное предприятие) для публичной сферы означает создание самостоятельного юридического лица и организационное обособление имущества, с чем неизбежно связывается проблема формирования комплекса взаимоотношений, с одной стороны, обеспечивающих подчинение деятельности субъекта хозяйствования интересам территориального сообщества, а с другой - гарантирующих устойчивое функционирование самого предприятия. Как правило, унитарное предприятие перечисляет в соответствующий бюджет часть полученной прибыли [248]. Большинство из них работает неэффективно и наиболее предпочтительным вариантом их рационализации представляется реорганизация в открытые акционерные общества[249].

В литературе предприятия, использующие имущество государства, оцениваются как самая неуправляемая организационно-правовая форма хозяйственной деятельности. Их руководство в основном проявляет заботу о собственном благосостоянии и выплате заработной платы, а не о повышении эффективности работы. Подобная ситуация с государственными предприятиями приводит к разбазариванию, уменьшению государственного имущества. В 2005 году в Беларуси 85 процентов всех дотаций из бюджета направлено в государственный сектор экономики. В связи с этим ставится вопрос об эффективности самой конструкции права хозяйственного ведения. Правительством РФ была утверждена концепция их реформировании, где указывается на необходимость сокращения применения права хозяйственного ведения поскольку его дальнейшее существование ведет к замедлению структурной перестройки, необходимой для экономического роста, концентрации промышленного капитала, а также выступает препятствием для вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий [250]. Основная проблема заключается в том, что руководители унитарных предприятий фактически бесконтрольно управляют финансовыми потоками, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли[251].

Например, на начало 2006 г. отмечается неудовлетворительность состояния инженерной инфраструктуры (износ основных фондов систем водоснабжения составил 50 %, а водоотведения – 66,7 %, что ведет к росту числа аварий и тем самым до 30 % потерям воды. Профилактическое обслуживание сетей уступило место аварийным работам, что требует постоянного увеличения численности рабочих.

Специалисты Министерства экономики для преодоления кризиса предлагают осуществление институциональной реформы. Ее ключевым звеном должно стать преобразование коммунальных предприятий в компании в форме АО, что позволит совершенствовать финансовую и производственную деятельность, а также повысить гибкость, уровень предпринимательской свободы, самостоятельность при принятии стратегических решений. Затем местные органы власти будут заключать с АО сервисные контракты на оказание коммунальных услуг[252]. Таким образом, специалисты отмечают несовершенство сложившейся организационной модели коммунального хозяйства.

С учётом вышесказанного белорусское законодательство не содержит специальных организационно-правовых форм хозяйствования для “пограничных” ситуаций на рубеже управления и предпринимательства. В Беларуси отсутствует переходная форма публичного

[248] О перечислении в областной бюджет части прибыли унитарными предприятиями коммунальной собственности Минской области, имущество которых находится на праве хозяйственного ведения: Решение Минского облсовета депутатов, 21 июня 2001 г., № 72 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2001. - № 74. - С. 109 - 111.

[249] Любимов А.П. Контроль за финансами государственных и муниципальных унитарных предприятий и акционерных обществ // Представительная власть-21 век. - 2002. - № 5 - 6. - С. 44 - 50.

[250] О реорганизации предприятий и иных коммерческих организаций: Постановление Правительства РФ, 30 октяб. 1997 г. № 1373 // Рос. газ. - 1997. - 13 нояб.

[251] Макарова О.А. Юридический справочник предпринимателя. - СПб.: Питер, 2003.- 480 с. - с. 244

[252] Гуринович А.Д., Бахмат А.Б. Совершенствование системы управления коммунальным водным хозяйством в Беларуси // Экономич. бюллетень. – 2006. - № 1. – С. 15 – 23.

хозяйства от субъекта местного самоуправления к юридически и организационно самостоятельному коммерческому юридическому лицу, что может быть расценено как существенный пробел в нормативном регулировании публичной хозяйственной деятельности. Такое положение частично оправдывается новизной проблематики размежевания функций управления и хозяйствования, что привело к определённой контрастности в нормативных предписаниях. Вместе с тем практика работы местных органов власти настоятельно требует наличия коммунальных предприятий без статуса юридического лица.

Местные органы власти вправе выбирать любые формы хозяйствования, предусмотренные законодательством, но, на наш взгляд, с той оговоркой, что ответственность участника ограничивается внесённым им имущественным или денежным вкладом. При оценке приемлемости формы для коммунального предприятия необходимо учитывать и детально исследовать порядок создания, особенности правового статуса его органов, бухгалтерского учёта, налогообложения, возможность участия в одном предприятии нескольких субъектов местного управления и самоуправления. Акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью могут с этих точек зрения рассматриваться в качестве актуальных форм. В то же время следует предусмотреть коммунальные, созданные одним учредителем хозяйственные общества. Однако и при организационно-правовом обособлении не должно ухудшаться положение граждан на рынке коммунальных услуг.

Большая свобода действий предприятия означает одновременно меньшие возможности для управления. С организационно-правовым обособлением коммунальных задач и соответствующих структур сужаются возможности политического управления, возникают различия в заработной плате среди занятых в самостоятельных предприятиях и иных коммунальных учреждениях. Юридическое обособление выводит из числа субъектов служебных отношений и позволяет проводить гибкую кадровую политику при трудоустройстве, увольнении, создавать большую мотивацию через систему оплаты и санкции. Благодаря повышению эффективности производства может быть понижена стоимость услуг для граждан. Компетенция местных органов власти, влияние общественности при принятии решений будут ограничиваться, потому что многие из них вырабатываются в органах предприятий. В этих условиях необходимо обеспечивать осуществление фундаментальных коммунальных принципов – полноты и единства учёта, публичности и правового надзора деятельности коммунальных хозяйственных структур.

Организационное преимущество традиционного казённого предприятия состояло бы в том, что оно юридически должно оставаться частью аппарата управления, в связи с чем не происходит передача имущества, не требуется внесения регистрационных данных в единый государственный регистр. Наоборот, для обществ необходим уставный капитал, регистрация акций и другие организационные процедуры.

В отличие от представительских полномочий дирекции унитарного предприятия, аналогичные полномочия правления акционерного общества не подлежат существенному ограничению. В отношениях с третьими лицами правление может осуществлять все действия, поскольку они согласно законодательству не относятся к компетенции общего собрания акционеров (изменение устава общества, в том числе размера его уставного фонда, решение о реорганизации и ликвидации общества и т.д. – ст. 103 ГК).

Наряду с гражданско-правовыми санкциями члены правления могут быть также привлечены к уголовной ответственности, в частности, в случаях умышленного причинения существенного ущерба обществу. В то же время подобные строгие требования нацеливают отдельных членов правления акционерного общества на достижение чисто хозяйственных результатов, извлечение максимальной прибыли. Это объективно ведёт к коллизии интересов между правлением и территориальным сообществом, поскольку последние участвуют в коммерческих организациях для достижения публичных целей, которые часто требуют

экономически невыгодных мер и связаны с финансовыми издержками для хозяйствующего субъекта. Например, коммунальные транспортные предприятия практически всегда работают нерентабельно. В связи с этим возникает вопрос о возможностях учёта в деятельности акционерного общества публичных интересов.

Согласно Закону Республики Беларусь от 10 января 2006 г. «О хозяйственных обществах» руководство деятельностью АО в период между общими собраниями осуществляется правлением, которое избирается из числа участников общества и их представителей и обязано руководствоваться ограничениями, содержащимися в уставе либо вытекающими из решений общего собрания акционеров, наблюдательного совета[253]. Однако по вопросам внутренней жизни предприятия влияние органов власти следует ограничивать.

Для проведения публичных интересов в хозяйственной деятельности акционерного общества может быть задействован наблюдательный совет. В учредительных документах оправдано предписывать, что конкретные виды сделок допускаются только с его согласия (привлечение займов, изменение тарифов, распоряжение имуществом). В то же время не следует превращать наблюдательный совет в решающий орган для акционерного общества. Через устав АО не допустимо изменение того размежевания полномочий, которое предусмотрено в законе и ему не могут принадлежать права по ведению текущих дел общества, он не вправе давать правлению обязательные для исполнения соответствующие указания. Субъекты самоуправления, как участники АО, имеют возможность делегировать в наблюдательный совет доверенных лиц, которые призваны реализовать публичный интерес в хозяйственной деятельности и могут быть отозваны при неудовлетворительных результатах работы. Вместе с тем и «публичные» члены наблюдательного совета имеют равные права и обязанности с представителями других участников АО и отвечают за причиненный обществу ущерб. Несмотря на представительство административно-территориальной единицы, в первую очередь они должны проявлять заботу об интересах предприятия.

Средством защиты публичных интересов является отзыв членов правления по рекомендации наблюдательного совета при наличии веских оснований, когда член правления утрачивает доверие или не учитывает в требуемой мере публичный интерес. Этим исчерпывается влияние самоуправления на предприятие согласно акционерно-правовым предписаниям.

Фактически представители органов власти в субъектах хозяйствования связаны решениями Совета, исполкома и по их требованию обязаны выйти из руководящего органа предприятия. Однако прямое влияние на деятельность общества тем самым оказывать невозможно. Организация хозяйствования в акционерном обществе осуществляется исключительно правлением. Благодаря этому защищаются интересы деловых партнёров общества, что недостижимо при подчинении члена правления указаниям каждого акционера или третьих лиц. Это могло бы превратить правление в техническую исполнительную структуру, в то время как оно является органом акционерного общества, а не отдельного акционера, что не исключает отстаивания членом правления интересов представляемого им акционера при принятии решений.

Возможности воздействия субъектов местной власти на хозяйственную деятельность АО ограничены, зависят от отдельных членов правления, от их желания следовать указаниям, которые не являются юридически обязательными. Таким образом, правовая форма акционерного общества из-за нормативного статуса правления не вполне приемлема для коммунального хозяйствования вследствие постоянной опасности, что при ведении дел

[253] О хозяйственных обществах: Закон Респ. Беларусь, 9 дек. 1992 г. (в ред. Закона от 10.01.2006 г. // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. - 1992. - № 35. - Ст. 552; Национ. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. - № .- 2/361.

правление будет руководствоваться исключительно интересами акционерного общества, не учитывая коммунальные приоритеты (например, повышать тарифы).

Органом управления общества с ограниченной ответственностью является директор, который представляет предприятие во внешних правовых отношениях, и его полномочия не могут быть существенно ограничены без явного ущерба для хозяйственной деятельности. Директор от имени общества совершает любые сделки, что обусловливает, как и в акционерном обществе, его строгую ответственность за причинённый ущерб. Однако во внутрихозяйственной деятельности полномочия директора могут быть ограничены в большей степени. В уставе целесообразно предусмотреть передачу решения конкретных вопросов в ведение представителей учредителей (привлечение кредитов, установление цен и тарифов, распоряжение имуществом предприятия и др.). Когда субъект местной власти будет обладать контрольным пакетом голосов, то сможет полностью подчинить работу общества публичным интересам, что создаёт ту же опасность, что и для унитарного (казённого) предприятия.

Изложенное приводит к выводу, что все рассмотренные формы не являются идеальными для коммунального предпринимательства: органы власти имеют больше влияния на унитарные (собственные), казённые предприятия, в то время как в большинстве хозяйственных ситуаций можно полагаться только на ответственный орган самого предприятия; хозяйственные общества управляются самостоятельно и не могут гарантировать учёта публичных интересов в своей деятельности. В этой связи возникает вопрос о возможности устранения отмеченных недостатков путём дальнейшего развития и уточнения названных форм или было бы предпочтительным создавать специальные формы коммунального хозяйства.

В коммунальной сфере желательно самостоятельное участие в субъекте хозяйствования с главной целью не извлечения прибыли, а выполнения публичных задач, состоящих в предоставлении населению жизненно важных услуг по доступным каждому жителю ценам. Поэтому приспособить действующие акты законодательства к требованиям коммунального хозяйства маловероятно, поскольку фактически речь идёт о создании полностью новой организационной формы предпринимательства. Включение новых разделов в Закон не может быть осуществлено из-за их противоречия основному содержанию до такой степени, что исчезнут основания для единой организационной формы (например, раздел “Публичные общества”).

Форма коммунального казённого предприятия без статуса юридического лица оптимальна для небольших субъектов хозяйствования. Крупные предприятия целесообразно создавать в форме, предусматривающей правовую и организационную самостоятельность, но в отличие от унитарных предприятий, обладающей структурами управления, позволяющими реализовать принципы хозяйственности в сочетании с публичными интересами. В качестве экспертно-контрольных органов по вопросам оценки соответствия хозяйственной деятельности коммунальным принципам целесообразно создание в административно-территориальных единицах производственных комитетов и отделов по защите прав потребителей, обеспечивающих эффективность и подчинение коммунального хозяйства публичным интересам, а также качество и сертификацию услуг, чем будет в том числе реализован принцип «одного окна», и жители на своей территории смогут защищать свои интересы в своих органах. Намеченные правотворческие задачи могут быть решены через подготовку с участием представителей самоуправления, деловых кругов проекта Закона о коммунальном субъекте хозяйствования (приложения 1 и 2), что позволит также обеспечить пополнение доходов и сокращение расходов местных бюджетов за счет повышения эффективности использования коммунального имущества.

Системный анализ возникновения, становления и развития институтов местной власти, соответствующих государственно-правовых теорий, законодательства и практики его применения приводит к обоснованному выводу, что местное самоуправление как социально-

политическое явление было вызвано к жизни необходимостью решения задач по территориальному жизнеобеспечению населения, которые составляют ядро предмета ведения местного управления и самоуправления, предопределяют основные правовые параметры его организации и деятельности.

Концепция территориального жизнеобеспечения базируется на требовании устойчивого решения местных коммунально-бытовых и социально-культурных задач публичного значения, для чего в каждой стране формируется система местного властно-обслуживающего управления, нормативное регулирование которого характеризуется сочетанием публичных и частноправовых средств воздействия на соответствующие общественные отношения.

Ответственность за реализацию целей повседневного жизнеобеспечения будет сохраняться за субъектами местного самоуправления даже при передаче предоставления значительного объема коммунальных услуг частным предприятиям в соответствии с принципами коммунального соинвестирования и разграничения властных и хозяйственных функций.

Достижение универсальных общественно значимых целей местного самоуправления в рамках концепции территориального жизнеобеспечения возможно только на основе достаточного экономического базиса, включающего комплекс отношений по созданию и самостоятельному использованию материальных и финансовых ресурсов, ответственному ведению коммунального хозяйства. Нормативно-правовое регулирование имущественно-хозяйственной и бюджетно-финансовой деятельности местного самоуправления представляет собой исторически традиционный и динамично развивающийся в Беларуси государственно-правовой институт, призванный содействовать раскрытию естественного экономического потенциала каждой административно-территориальной единицы (территория, природные ресурсы, население, социальные взаимоотношения жителей).

Универсализм и динамизм задач публичного жизнеобеспечения обусловливают требования к территории, численности населения и экономической инфраструктуре субъекта самоуправления, гарантирующие гуманитарные, материальные и финансовые возможности их выполнения на уровне государственных социальных стандартов, поэтому административно-территориальные изменения рекомендованы при условии синхронного перераспределения функций между различными уровнями управления, в связи с чем усиление коммунального экономического потенциала может быть достигнуто предварительно через развитие кооперации административно-территориальных единиц.

Ответственное решение задач территориального жизнеобеспечения обусловливает трансформацию коммунального имущества в самостоятельную форму собственности, поскольку без статуса собственника невозможно быть полноправным участником отношений экономического характера. В связи с этим предлагается разработать закон о коммунальной собственности, в котором определить конкретного собственника и состав соответствующего имущества; дать развернутое понятие права коммунальной собственности, зафиксировать ее существенные черты и целевую направленность; закрепить особый порядок передачи объектов коммунальной собственности в управление и хозяйственное использование; подробно регламентировать полномочия по контролю, использованию и распоряжению коммунальным имуществом. Данные меры обусловлены тем, что классическое гражданское и хозяйственное законодательство не рассчитано на эффективное регулирование права публичной коммунальной собственности в ее ограниченном использовании, для чего необходима разработка специального, концентрирующего правовые нормы по данному вопросу акта, позволяющего сбалансировать частноправовой и публично-правовой механизмы регулирования отношений экономического обеспечения на основе конституционного принципа социального государства.

Концепция территориального публичного жизнеобеспечения предопределяет конституционно-правовую модель коммунальной хозяйственной деятельности с учётом её

ведущей роли в числе функций местного самоуправления, которая осуществляется структурно обособленными и юридически оформленными субъектами, создающими потребительскую стоимость не посредством административных методов, а в рамках предпринимательских мероприятий, включающих местное сообщество в область производства, распределения и потребления товаров, работ и услуг; основное предназначение коммунальных предприятий, заключающееся в удовлетворении территориального публичного интереса (спроса), вызывает сущностные отличия в правовом статусе по сравнению с другими коммерческими организациями, что приводит к необходимости принятия специального закона о коммунальном субъекте хозяйствования, позволяющего обеспечить рациональное сочетание управляемости, подчиненности общественным целям и предпринимательской самостоятельности в их деятельности.

Конституционные и коммунально-правовые предписания не допускают коммерциализации производственно-хозяйственной деятельности административно-территориальных единиц, поэтому только она сама не является предпосылкой существования коммунального предприятия, а квалифицируется как субсидиарная задача в рамках реализации публичных целей. В связи с понятием “цель”, которое включает элементы “субъект – объект – результат”, “публичная” направленность экономической деятельности является ценностной характеристикой. Одновременное наличие двух основных групп целей – получение прибыли и предоставление общественно полезных услуг не должно вести к скрытому либо открытому конфликту между ними, когда публичным интересам причиняется ущерб либо они упускаются из сферы коммунальной деятельности. В качестве экспертно-контрольных органов по вопросам оценки соответствия хозяйственной деятельности коммунальным принципам целесообразно создание в административно-территориальных единицах производственных комитетов и отделов по защите прав потребителей, обеспечивающих эффективность и подчинение коммунального хозяйства публичным интересам, а также номенклатуру и качество коммунальных услуг.

Выполнение социальных стандартов в сфере жизнеобеспечения будет возможно только при возможно широком участии в предоставлении коммунальных услуг субъектов предпринимательства, действующих в условиях рыночной конкуренции. В связи с этим существенным элементом хозяйственной политики выступает коммунальная поддержка экономики, объединяющая мероприятия, содействующие улучшению условий предпринимательства и повышению производственного потенциала территориальных образований в интересах общего блага жителей. При этом развитие инфраструктуры должно иметь приоритет перед индивидуальной поддержкой субъектов хозяйствования и согласовываться с общегосударственной экономической политикой. В качестве правовой формы участия субъектов предпринимательства в выполнении публичных задач рекомендован коммунальный заказ, призванный совершенствовать методику закупок и контрактации бюджетных услуг, нормативная модель которого предложена в законе о коммунальных закупках, включающем стимулирующие меры и обязательства контрагентов, при сохранении ответственности за реализацию функций публичного жизнеобеспечения за субъектами местного самоуправления.

ГЛАВА 5. ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Беларусь со времен распада Союза, как и все другие бывшие Союзные республики, сориентировалась на реформирование в экономике. Среди многочисленных реформ того периода было и стремление реформировать экономические и финансовые отношения на местном уровне. Следует отметить, что в республике, в течении первых лет ее экономического развития появилась, серьезна решимость следовать европейским моделям местного самоуправления, основанным на демократических началах в управлении и рыночных преобразованиях. Доказательством тому является подготовленный и принятый Парламентом в феврале 1991 года «Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь»[254], а позднее, в феврале 1992 года - «Закон о местном управлении и самоуправлении» в Республике Беларусь[255], которые максимально были приближены к требованиям Европейской Хартии местного самоуправления256. Однако впоследствии, роль и философия Закона «О местном управлении и самоуправлении» заметно снизилась. Достаточно отметить, что к настоящему времени Закон претерпел девять изменений, которые шаг за шагом заменили элементы децентрализации элементами строгой централизации и выстраиванием жесткой вертикалей на местах. Республика Беларусь осталась одной из бывших стран Союза, где местное управление и самоуправление осталось в оболочке государственной власти и выглядит как часть общегосударственной системы финансов, строго подчиненной Центру. Поэтому местные финансовые отношения в административно – территориальных единицах не получили финансовой автономии и функционируют в системе государственных финансов. Что же республика имеет сейчас, и по какому пути будут осуществляться реформации в области местного финансового управления и межбюджетных отношений? Очевидно, что реформирование этих направлений невозможно без финансовой децентрализации, однако это должно осуществляться постепенно, посредством постоянно проводимых экспериментов на местном уровне с учетом особенностей и традиций белорусской экономики.

§ 5.1. Система финансов местного управления и последние тенденции в развитии финансовой децентрализации

В Республике Беларусь в состав местных финансов включаются:

1. Средства местных бюджетов;
2. Средства внебюджетных фондов;
3. Платежи небюджетного характера;
4. Государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного управления;
5. Заемные средства;
6. Другие денежные средства, находящиеся в собственности административно – территориальной единицы.

---

[254] «О местном управлении и местном хозяйстве». Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII. (ред. от 01.11.2004). Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15 марта 2001 г., 2/282).

[255] «О местном управлении и самоуправлении». Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII. (ред. от 01.11.2004). Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15 марта 2001 г., 2/282).

[256] European Charter of Local Self-Government (European Treaty Series, 122) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 15.X.1985. (Европейская Хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 г. Серия Европейских соглашений № 122.)

Система местных финансов в Республике Беларусь во многом определена сложившимся административно- территориальным делением, которое не изменилось со времен распада Советского Союза. Наиболее общие принципы административно – территориального деления предопределили общие подходы к построению местных финансов и бюджетных систем в Беларуси. В настоящее время в Республике сложилась три уровня административно – территориальных единиц. Административно – территориальные единицы первого уровня представлены областями и городом Минском, второй уровень представлен бюджетами районов и городов областного подчинения и, наконец, третий уровень представлен городами районного подчинения, городскими сельскими поселками и сельскими населенными пунктами. В соответствии с этим сложились и бюджеты этих уровней, которые характеризуются данными следующей таблицы.

Таблица 11 Количество местных бюджетов разных уровней в Республике Беларусь на 1 января 2006 г.

Административно – территориальные единицы (АТЕ) первого уровня	Кол-во бюджетов АТЕ первого уровня	Кол-во бюджетов АТЕ второго уровня (базового территориального уровня)	Кол-во бюджетов АТЕ третьего уровня (первичного территориального уровня)	Всего местных бюджетов разных уровней
Брестская обл.	1	19	237	257
Витебская обл.	1	25	215	241
Гомельская обл.	1	23	289	313
Гродненская обл.	1	19	205	225
Минская обл.	1	26	326	353
Могилевская обл.	1	23	197	221
г. Минск	1	-	-	1
Всего:	7	135	1469	1611

Примечание – Источник: Собственная разработка автора на основе данных областных финансовых отделом облисполкомов.

Развитие местных финансов в любой финансовой системе государства немыслимо без процесса децентрализации. Теория финансовой децентрализации определяет 3 основных модели децентрализованного управления: деволюция, деконцентрация, делегация.[257] В соответствии с вышеуказанной теорией, в Республике Беларусь получила развитие такая модель децентрализации как делегация, означающая, что административно – территориальным единицам предоставлена ответственность за поставку некоторых видов общественных услуг, однако, это осуществляется под надзором центрального правительства, который может обеспечивать некоторые формы финансирования этих видов услуг. Это наглядно иллюстрируется следующей таблицей 9.

[257] Robert D. Ebel: Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute Washington DC, 2001.

Таблица 12 Соотношение централизованного и децентрализованного управления в процессе обеспечения общественных услуг в Республике Беларусь

Общественные услуги	Формы управления или полномочий			
	Децентрализованное			Централизованное
	Города районного и поселкового значения	Районы и областные города	Области	Центральная или государственная администрация
Образование				
• Дошкольное	x	x		
• Начальные школы	x	x	x	
• Средние школы	x	x	x	
• Внешкольное		x	x	x
• Средняя школа для граждан, нуждающихся в соцзащите		x	x	
• Техническое		x	x	x *
• Университеты				x
Водоснабжение и канализация	x	x	x	
Электричество, газоснабжение и отопление	x	x	x	
Оборона				x
Общественная безопасность (милиция)			x	x
Защита окружающей среды				x
Общественное здравоохранение			x	x
Местное экономическое развитие	x	x	x	
Освещение улиц	x	x	x	
Пожарная охрана		x	x	x
Гражданская оборона		x	x	x
Общественный транспорт	x	x	x	

** Технические колледжи, подчиненные республиканским министерствам.*

Примечание - *Источник: Собственная разработка автора.*

Как видно из таблицы, местные органы власти могут принимать решения по многим общественным услугам, однако в процессе финансового обеспечения этих услуг, и в силу еще имеющей место дотационности местных бюджетов, имеет место участие Республиканских органов управления в финансировании ряда расходов местного уровня. Таким образом, с позиций финансового обеспечения расходов местного управления, складывается совершенно иная картина в финансировании общественных услуг (см. таблицу 10).

Таблица 13 Соотношение централизованного и децентрализованного управления в процессе финансового обеспечения общественных услуг в Республике Беларусь

Общественные услуги в регионах	Участие бюджетов разных уровней в финансировании общественных услуг в регионах Беларуси	
	Местные бюджеты	Республиканский бюджет
Образование		
• Дошкольное	х	х
• Начальные школы	х	х
• Средние школы	х	х
• Внешкольное	х	х
• Средняя школа для граждан, нуждающихся в соцзащите	х	х
• Техническое	х	х
• Университеты		х
Водоснабжение и канализация	х	х
Электричество, газоснабжение и отопление	х	х
Оборона		х
Общественная безопасность (милиция)	х	х
Защита окружающей среды		х
Общественное здравоохранение	х	х
Местное экономическое развитие	х	х
Освещение улиц	х	х
Пожарная охрана	х	х
Гражданская оборона	х	х
Общественный транспорт	х	х

Примечание- Источник: Собственная разработка автора.

Наряду с этим, в республике просматриваются и определенные «очаги» реформирования местных финансов в направлении концепции финансовой децентрализации. Так, в последние годы наметилась определенная тенденция в снижении уровня безвозмездной финансовой помощи из Центра, что характеризуется данными следующей диаграммы (см. рисунок 8). Местные органы власти получили право увеличивать (уменьшать) ставки, предоставлять отдельным плательщикам - юридическим лицам льготы, устанавливать и изменять сроки уплаты земельного налога, налога на недвижимость, экологического налога на добываемые из природной среды ресурсы (за исключением налога на добычу нефти, поваренной и калийной соли), а также предоставлять отдельным плательщикам льготы по уплате подоходного налога с физических лиц, единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц, государственной пошлины, подлежащей зачислению в местные бюджеты.

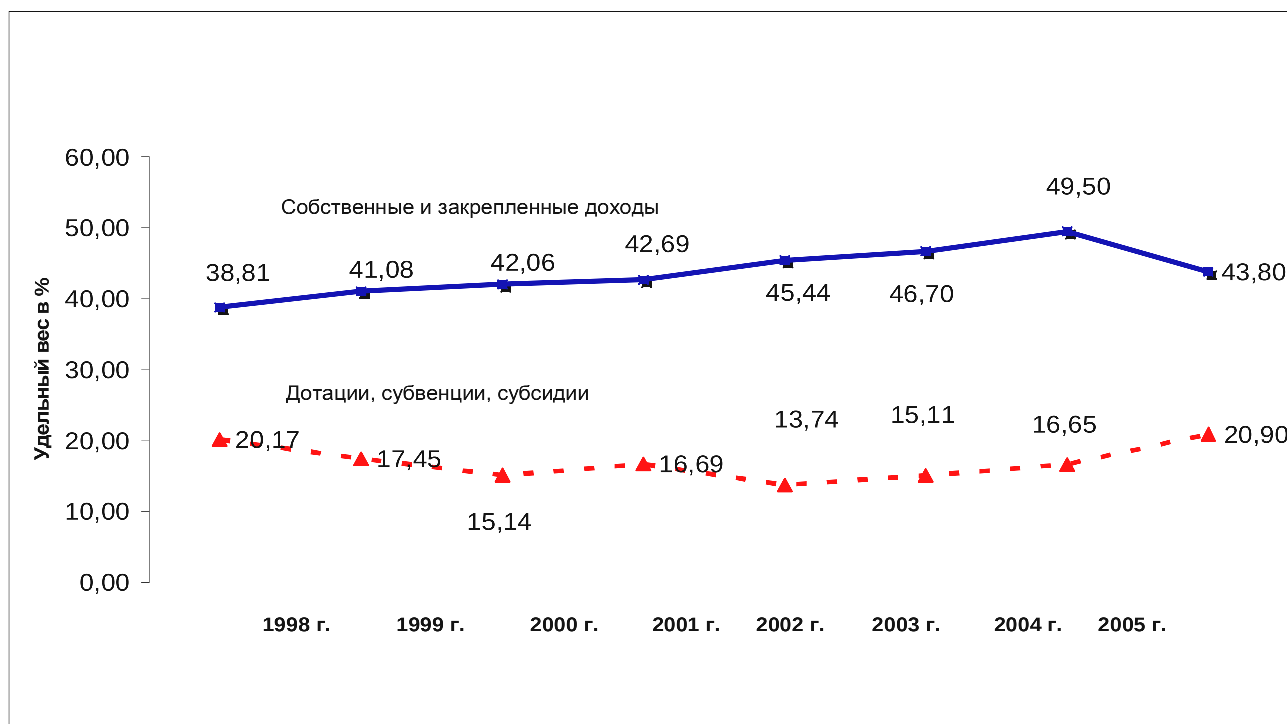


Рисунок 14 Динамика соотношения собственных и закрепленных доходов местных бюджетов и дотаций, субвенций, субсидий из Республиканского бюджета за период 1998 – 2005 г.г. (в % к общей сумме доходов местных бюджетов)

Примечание - *Источник: Собственная разработка автора, рассчитанная на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.*

Восстановлены права местных органов власти на регулирование ставок налога на недвижимость. В части определения и регулирования местных налогов и сборов местным органам власти предоставлены права определять состав местных налогов и налоговых ставок по ним, регулировать ставки и льготы по отдельным видам налогов, вводить те или иные разрешенные центральной властью налоги. В последние годы данная мера позволила увеличить доходы бюджетов районов и городов в ряде областей Республики Беларусь. Например, в Гомельской области работа по увеличению доходов местных бюджетов за счет введения местных налогов и сборов, повышения ставок налогообложения по ресурсным платежам и налогу на недвижимость позволила в 2002 году дополнительно привлечь средства в размере 10% от всех полученных доходов местных бюджетов области и значительно снизить их напряженность.

Определенной предпосылкой к проведению экспериментальных проверок децентрализации в местном финансовом управлении в республике стала тенденция опережения растущих расходов местных органов власти над их доходами (см. табл. 11).

Таблица 14 Динамика удельного веса доходов и расходов местных бюджетов в консолидированных доходах и расходах (за исключением дотаций из республиканского бюджета) (в %)

Показатели	Начальный период	Конечный период
	1992	2004
Удельный вес доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета Республики Беларусь (без дотаций, субсидий и субвенций местным бюджетам)	29,00%	55,93%
Удельный вес расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Республики Беларусь	30,40%	61,78%

Примечание - *Источник: собственная разработка автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь*

Как видно из приведенной таблицы, относительный рост доходов за анализируемый период составил 26,93 процентных пункта, а соответствующий рост расходов - 31,38 пункта. При этом, опережение расходов над доходами составило 4,45 процентных пункта. Сложившаяся тенденция в динамике доходов и расходов местных бюджетов создала стремление многих регионов самостоятельно финансировать свои расходы за счет собственных доходных источников. Так, в 2002 - 2005 г.г., Могилевской области, предоставлено право оставлять в распоряжении её бюджета почти все собираемые на ее территории налоги включая основные регулирующие налоги: налог на добавленную стоимость и налоги на доходы и прибыль, с тем, чтобы осуществлять вертикальное и горизонтальное выравнивание нижестоящих местных бюджетов самостоятельно, без участия центра. Данная подход может заслуживать внимания с позиций реализации концепции финансовой децентрализации.

Определенным шагом в области финансовой децентрализации в местном финансовом управлении стало некоторые нововведения в Закон о бюджете на 2007 год. Статьей 7 Закона предусмотрено, что налоги (за исключением налога на добавленную стоимость), сборы (пошлины), уплачиваемые вновь созданными в 2007 году организациями (за исключением республиканских унитарных предприятий и хозяйственных обществ с долей республиканской собственности), осуществляющие предпринимательскую деятельность, в течение трех лет со дня их государственной регистрации полностью зачисляются в соответствующие местные бюджеты по месту постановки указанных организаций на учет в налоговых органах[258].

Вышеуказанные тенденции констатируют о том, что в Республике Беларусь получили развитие определенные «очаги» финансовой децентрализация, однако они не привели к финансовой самостоятельности местных органов власти и соответственно их бюджетов. Довольно значительная степень децентрализации финансовых ресурсов в Республике Беларусь, еще слабо сочетается с широкими правами местных органов власти в налогообложении. Предоставленные Законом о бюджете права местным органам власти в налогообложении предопределяют осуществление им налогового администрирования лишь в пределах заданного Законом «коридора» или «диапазона» налоговых ставок и баз. Все остальное определяется статьями ежегодно принимаемого Закона о бюджете. Предоставленные права местных органов власти, в части применения тех или иных налогов, предоставления льгот и освобождения от налогов отдельных контингентов, регулирование ставок налога на недвижимость, практически не «делают погоды» в наполнении доходов местных бюджетов.

---

[258] Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2007 год», ст 7, п.2., с.5. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь № 7 от 18 января 2007 г., рег. № 2/1178,

Основными направлениями развития финансовой децентрализации в местном финансовом управлении в ближайшей перспективе должны стать:

- Выделение местных финансов из общегосударственной системы финансов и придание им самостоятельного характера функционирования;
- Выведение системы местных финансов из сферы действия «Закона о бюджете» и регулирование системы муниципальных финансов посредством «Бюджетного кодекса» и Законов о местных финансах и местных бюджетах:
- Законодательное закрепление расходных полномочий за уровнями власти (управления) и четкое разграничение функций местного значения, максимальное сокращение функций совместного ведения.
- Передача и закрепление за местными органами власти на постоянной основе налоговых и неналоговых источников формирования местных бюджетов и создание Центральной властью условий для их самостоятельного администрирования местными органами власти.
- Проведение поэтапных экспериментов в области финансовой децентрализации, межбюджетных отношений и местного финансового управления.

5.1.1. Законодательная база местных финансов

В Республике Беларусь основу законодательной базы для финансов местного управления и самоуправления представляет следующие Законы:

- Конституция Республики Беларусь (1992, новая редакция 1996);
- Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» (от 20 февраля 1992);
- Законы о Бюджете Республики Беларусь (принимаются ежегодно);
- Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) (от 19.12.2002 г. в ред. от 29.06.2006 г.)
- Закон Репсублики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и Государственных внебюджетных фондов» (от 4.06.1993 № 2347-XII, в ред. от 15.07.1998);
- Закон Республики Беларусь «О налогах и сборах взимаемых в бюджет Республики Беларусь» в ред. от 03.08.2004;
- Закон Республики Беларусь «О бюджетной классификации Республики Беларусь» (от 5.05.1998 № 158-З).

Вместе с тем, регулирование финансовых отношений на локальном уровне осуществляется в основном, тремя законами. Прежде всего - это Конституция Республики Беларусь, один из разделов которого посвящен местному управлению и самоуправлению, в котором затрагивается сфера местных финансов. Статьей 121 определено, что к исключительной компетенции местных Советов относится: утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении а также установление в соответствии с законом, местных налогов и сборов. Конституцией также определено место местных бюджетов в бюджетной системе Республике Беларусь (ст. 135). Таким образом, как позитивный момент конституционного устройства, можно констатировать о наличии в Республике местных финансов.

Вторым документом является Закон о местном управлении и самоуправлении, который принят в 1992 году и к настоящему времени претерпел девять редакций. Закон предусматривает определенную финансовую основу местного управления и самоуправления, в частности, определен состав финансовых ресурсов органов местного управления и самоуправления,

порядок утверждения местных бюджетов и самостоятельность местных органов власти в вопросах их сбалансированности. Законом также определяет доходные источники местных бюджетов: доходы, определенные Законом о бюджете, отчисления от общереспубликанских налогов, местные налоги и сборы. Документ определяет состав расходов и порядок расходования средств местных бюджетов. В соответствии с Законом Местные Советы самостоятельно определяют направления расходования средств, увеличивают в пределах имеющихся у них средств нормы расходов на содержание жилищно–коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, просвещения, социальной защиты органов внутренних дел, науки, культуры, физической культуры и спорта, охраны природы и устанавливают доплаты и надбавки к окладам и тарифными ставками, определяют дополнительные льготы и пособия гражданам, размеры расходов на содержание Совета и исполнительных органов, образуют резервные, целевые и иные фонды, устанавливают размер оборотной кассовой наличности, вводят механизм секвестра расходов местных бюджетов. Закон также предусматривает возможности формирования внебюджетных фондов, которые могут состоять из дополнительных доходов и сэкономленных финансовых ресурсов, добровольных взносов, доходов от выпуска местных займов, ценных бумаг, местных займов, аукционов, выставок и др. мероприятий, штрафов за загрязнение окружающей среды, других внебюджетных средств. В соответствии с Законом местные органы власти могут формировать валютные фонды, образуемые за счет отчислений от стабильных долгосрочных нормативов от валютной выручки предприятий, организаций и расходуются по усмотрению Советов, исполнительных комитетов, местной администрации и не подлежат изъятию.

Одним из важных законов, регулирующим систему местного самоуправления в области финансов является Закон о Бюджете Республики Беларусь, который принимается Парламентом страны на каждый финансовый (бюджетный) год. В нем определяется состав местных бюджетов, утверждаются их параметры и показатели, определяются состав и доля собственных (закрепленных) местных налогов и разделенных налогов, структура доходной и расходной частей консолидированного местного бюджета. Существование Закона о Бюджете, которым регулируются финансовые полномочия местного управления, является свидетельством того, что местные бюджеты еще не отделены от государственного (республиканского) бюджета и их доходная и расходная часть регламентируются Законом о бюджете на каждый бюджетный год. Регулирование финансовой системы местного самоуправления посредством Закона о Бюджете, по сути, закрепило за Центром преимущественную налоговую власть над процессом формирования местных бюджетов. Это можно проиллюстрировать рисунком 1, где довольно значительная часть децентрализованных финансовых ресурсов на локальном уровне не сочетается с налоговой властью на местах[259] или правами местных исполнительных и распорядительных органов в налогообложении.

[259] Термин «налоговая власть» довольно широко используется в зарубежной и отечественной экономической литературе и означает возможность местных органов управления контролировать и влиять на уровень местных доходов. В нашем примере степень налоговой власти означает удельный вес местных налогов и сборов в доходах местных бюджетов, которые могут самостоятельно администрироваться местной властью.

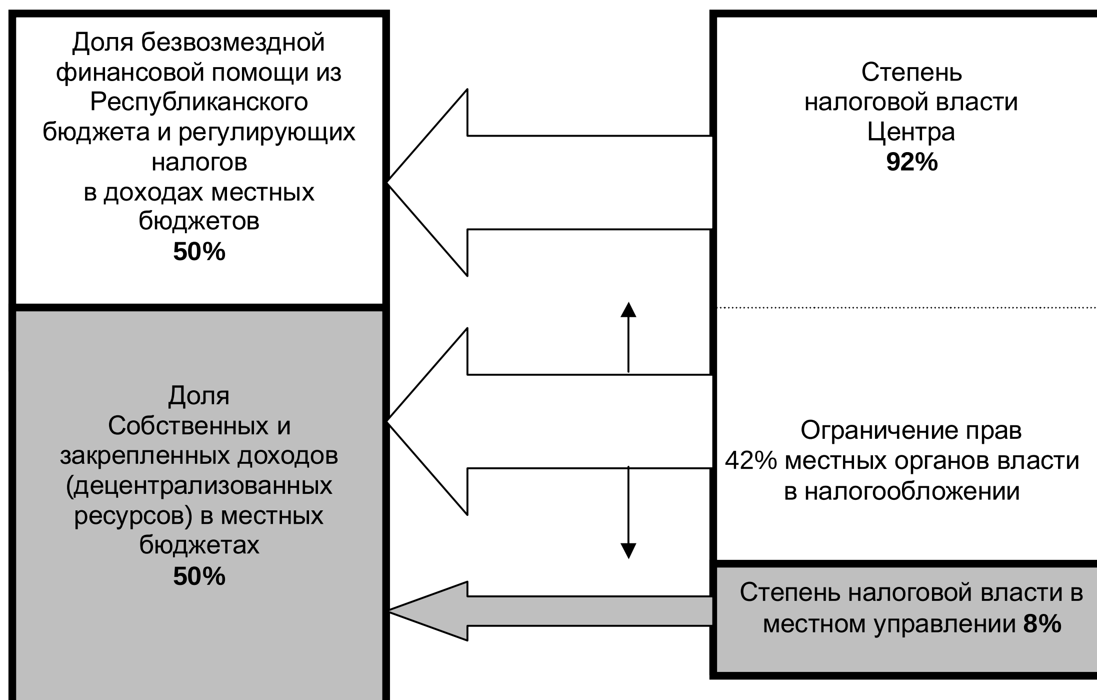


Рисунок 15 Несоответствие между уровнем децентрализации финансовых ресурсов и степенью налоговой власти в местном финансовом управлении (по данным за 2005г.)

Примечание: Собственная разработка на основе расчетов автора по данным Министерства финансов РБ без учета целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

Как видим, складывается очевидное несоответствие в степени налоговой власти Центра по отношению к децентрализованным финансовым ресурсам на локальном уровне - собственным и закрепленным доходам местных бюджетов. Таким образом, одной из задач совершенствования законодательной базы основы местного управления и самоуправления является нахождение адекватного соответствия между децентрализованными финансовыми ресурсами на локальном уровне и правами местных органов власти в налогообложении. При этом степень налоговой власти местного управления и самоуправления, несомненно, должна повышаться. Характерно, что несоответствие доли собственной доходной базы и степени налоговой власти характерны для тех переходных стран, где местные финансы регулируются Законами о Бюджете.

Регулирование финансовой системы местного самоуправления посредством Закона о Бюджете выявило и еще один недостаток – это утверждение порядка планирования, формирования и утверждения местных бюджетов не снизу, а сверху. Так, процесс утверждения бюджетов областей осуществляется после принятия Парламентом Закона о Бюджете. Поэтому, утверждение бюджетов районов и городов производится только после утверждения вышестоящих бюджетов – бюджетов областей. По этой причине бюджеты районов, городов, сельсоветов и поселков городского типа зачастую остаются неутвержденными перед началом бюджетного года. Данное положение является полной противоположностью процесса бюджетирования местного самоуправления в других развитых странах и в странах с переходной экономикой.

Таким образом, Закон о Бюджете, по сути, усиливает единый бюджетный процесс и систему административного управления регионами из Центра и никак не способствует развитию финансовой децентрализации на местном уровне управления. Реальная власть местных органов

управления в значительной степени зависит от их финансовой самостоятельности и ответственности, объединенных с возможностью принятия независимых решений.

В системе законодательной базы местных финансов важную роль должен выполнять Налоговый кодекс. Однако, в Республике Беларусь в декабре 2002 года была принята лишь только общая часть Налогового кодекса. В настоящее время объекты налогообложения, порядок уплаты налогов, ставок, льготы по каждому налогу и распределение налогов и сборов между уровнями бюджетной системы до сих пор регулируются специальными актами налогового и бюджетного законодательства. Отсутствие полноценного Налогового кодекса свидетельствует о недостаточной зрелости налоговой и бюджетной системы в Республике.

Дальнейшее развитие местных финансовых в Республике Беларусь настоятельно требует дополнения законодательной базы местного управления и самоуправления специальными законами, регулирующими финансовую деятельность местных органов власти. На наш взгляд, ими могли бы быть стать: Законы о местных финансах и бюджетах, Закон о муниципальном кредите. Необходима также разработка и принятие Бюджетного кодекса[260], в котором следует ввести понятие «расходные полномочия» как права и обязанности органов публичной власти в пределах их компетенции. В кодексе следует отразить права и обязанности в области нормативно-правового регулирования бюджетных расходов, порядок разграничения расходных полномочий, закрепления их налоговыми доходами, организацию финансирования общественных услуг, межбюджетные трансферты и формулу финансового выравнивания. Одновременно следует определить общие принципы распределения расходных полномочий между властями разных уровней.

5.1.2. Расходы местных бюджетов.

В настоящее время расходами местных бюджетов покрывается около 70% потребностей общественного сектора экономики. Остальные 30% расходов финансируются из республиканского бюджета. Поэтому каждый «рубль», использованный в местном бюджете дает большую социально - экономическую отдачу чем «рубль», использованный в республиканском бюджете. В 2005 году с каждого рубля средств местных бюджетов 54,2 копейки направлялось на финансирование социальных расходов, в то время как с каждого рубля средств республиканского бюджета на эту цель использовалось 19 копеек. Несмотря на довольно значительную долю участия республиканского бюджета в финансировании социальных расходов, доля участия в них местных бюджетов продолжает оставаться доминирующей.

Таблица 15 Динамика финансирования расходов на социально – культурные мероприятия за период 1998-2005 г.г. (в %)

Расходы на социально-культурные мероприятия: из них	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Финансируемые из республиканского бюджета	29,2	26,29	29,0	27,3	31,0	30,1	28,2*	31,3*
Финансируемые из местных бюджетов	70,8	73,1	71,0	72,7	69,0	69,9	71,8	68,7

**Без учета Фонда социальной защиты населения*

Источник: Расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.

[260] В настоящее время проект Общей части Бюджетного кодекса Республики Беларусь находится в стадии доработки в Правительстве Республики Беларусь для принятия его Парламентом.

Расходы местных бюджетов в Республике, так же как и в других странах, выступают составной частью рынка коммунальных услуг и подвержены влиянию социальных и экономических факторов. Наиболее общей характеристикой расходной базы местных бюджетов может служить доля расходов местных бюджетов в ВВП (см. табл. 13).

Таблица 16 Удельный вес расходов бюджетов разных уровней в ВВП за 1998 - 2005 г. г.(в%)

Бюджеты	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Республиканский бюджет	52,23	51,98	50,14	50,15	44,81	47,76	49,92*	51,8*
Местные бюджеты	47,77	48,02	49,86	49,85	50,19	52,24	50,08	48,2
Консолидированный бюджет (Республиканский бюджет + местные бюджеты)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0*	100,0*
Доля местных бюджетов в ВВП	15,7	16,7	15,41	16,6	19,4	20,4	18,5	19,0
Доля Республиканского бюджета в ВВП	22,0	22,8	18,9	19,2	14,6	18,65	18,45	20,7
Доля консолидированного бюджета в ВВП	37,7	39,5	35,5	35,6	34,0	39,05	36,96	40,0

**Без учета Фонда социальной защиты населения*

Источник: Собственные расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь

Как показывают данные таблицы, удельный вес местных бюджетов в ВВП вполне сравним с данным показателем в развитых странах. Оценки показывают, что удельный вес расходов местных бюджетов Беларуси к ВВП оказался значительно выше аналогичных показателей в некоторых стран Центральной и Восточной Европы и стран Балтии.[261]

Переход к политике экономических реформ в Беларуси вначале 90-х годов мало, что изменил в структуре расходов местных бюджетов. Традиционными в составе расходов остаются расходы на непроизводственную сферу (текущее содержание учреждений непроизводственной сферы, коммунальное обслуживание, приобретение оборудования и инвентаря, капитальный ремонт, прочие); финансирование отраслей экономики в регионе (транспорт и дорожное хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, сельское хозяйство, строительство, промышленность строительных материалов, транспорт связь, торговля); капитальное строительство, управление и другие расходы (см. табл. 14)

Таблица 17 Структура расходов местных бюджетов за период 1998- 2005 г.г. (удельный вес в %)

Виды расходов местных бюджетов	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Расходы на социально-культурную сферу (образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, средства массовой информации, социальную защиту)	51.56	49.04	48.9	51.0	55.0	50.0	53,1	54,2

[261] Децентрализация: Эксперименты и реформы. Под ред. Томаша М. Хорвата. Том 1., Local Government and Public Services Reform Initiative, Budapest, 2000, с. 60.

Расходы на финансирование производственных отраслей в районах и городах областного подчинения (промышленность, энергетический сектор, строительство, сельское хозяйство, транспорт, коммуникации, содержание дорог, рыночная инфраструктура, коммунальные предприятия, ЖКХ)	21.17	24.53	23.72	22.15	21.3	22.3	20,6	25,7
Расходы на капитальные вложения	7.22	7.26	5.96	5.77	2.85	5.0	5,2	2,6
Расходы на государственное и местное управление, оборону, общественный порядок, науку	4,51	3,97	3,95	4,02	3,85	4,4	4,7	3,0
Расходы на другие цели (защита окружающей среды, ликвидация чрезвычайных ситуаций, покупка оборудования и создание запасов)	1,96	1,51	1,64	2,9	2,5	4,6	4,9	4,3
Расходы целевых бюджетных и внебюджетных фондов (дорожный фонд, фонд защиты природы, целевой жилищный займы, местный фонд стабилизации экономики, производителей сельскохозяйственной продукции и другие внебюджетные фонды)	13,58	13,71	15,82	14,16	14,5	13,7	11,5	10,3
Итого:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание - Источник: Расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.

Вместе с тем, структура расходов местных бюджетов не претерпела существенных изменений по сравнению с «советским» периодом управления финансами. Данный вывод вполне соответствует выводам специалистов - экспертов стран СНГ[262]. На структуру расходов местных бюджетов может существенно повлиять дальнейшее совершенствование процесса разграничения расходных полномочий среди уровней управления, а также развитие процессов децентрализации на местном уровне, переход к реальной бюджетной автономии местных органов власти. Не менее важным фактором, предопределяющим структуру расходов, является процесс перехода к новым формам управления коммунальными предприятиями: подрядная форма, субподрядная форма, аренда, концессия, приватизированная форма. Активизация процесса трансформации коммунальных предприятий может значительно повлиять на структуру расходов, увеличивая долю инвестиций в коммунальном хозяйстве и сопряженные с

[262] Евроазиатское бюджетное пространство. Вызов интеграции. Под ред. А.М. Лаврова. М., УРСС, 2004, с.с. 132-133;141-142; 144.

ним отрасли в регионе. Анализируя процессы бюджетных расходов, следует отметить, что общими недостатками здесь является низкая степень самостоятельности местных бюджетов: их расходы в значительной степени регламентированы различными законодательными и нормативными актами, установленными на республиканском уровне. В результате местные органы власти не имеют возможности обеспечивать сбалансированность своих бюджетов. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Основными проблемами в сфере управления бюджетными расходами являются:

- Отсутствие методик эффективного и корректного планирования расходов бюджета. Данный недостаток является следствием «пробелов» в организации и технике местного бюджетирования. На низком уровне осуществляется локальное бюджетирование.
- Полномочия органов власти по финансированию общественных услуг существенно размыты. Очень часто на практике одни те же расходные полномочия находятся в совместном ведении разных уровней управления (области и района или города). В результате очень сложно определить кто конкретно, и за что отвечает, какой уровень управления несет ответственность за предоставление той или иной общественной услуги.
- Услуги, финансируемые за счет бюджетов, не имеют описания и не имеют соответствующих «паспортов», не ясны также критерии оценки качества предоставленной услуги. Нет системы показателей оценки предоставляемой общественной услуги на ее «выходе».
- Отчетность нацелена на обеспечение контроля за целевым расходованием средств бюджета, что не создает условий для оценки эффективности
- Сложно понять, сколько стоит услуга, ее доставка до потребителя, какова себестоимость ее оказания услуги у различных бюджетных учреждений
- Тарифы на некоторые услуги (ЖКХ и т.п) часто устанавливаются ниже себестоимости.
- Не разработаны принципы и порядок формирования финансируемых за счет бюджета подразделений (в форме юридических лиц), выбора формы ведения учета.
- Отсутствует практика прогнозирования спроса на общественные товары и услуги. Не разрабатываются прогнозные и перспективные бюджеты расходов.

Основными направлениями повышения эффективности расходов на ближайшую перспективу должны стать:

- Расширение самостоятельности бюджетных учреждений и формирование жестких бюджетных ограничений функционирования таких учреждений
- Передача полномочий по регулированию предоставления общественных услуг на уровень бюджетный системы, осуществляющий их финансирование,
- Прекращение финансирования расходов, потерявших актуальность,
- Унификация и стандартизация общественных услуг,
- Централизация выполнения некоторых функций (бухгалтерский учет для бюджетных учреждений),
- Нормирование расходов бюджетных учреждений,
- Приведение в соответствие численности персонала с объемом оказываемых общественных услуг (количеством потребителей общественных услуг)
- Выявление неиспользуемых основных фондов и их сокращение,

- Развитие контрактации (закупки) бюджетных услуг
- Устранение посредников, получающих бюджетное финансирование и/или находящихся в государственной или муниципальной собственности.
- Лимитирование и нормирование потребления ресурсов в натуральных показателях

В сфере реформирования бюджетного сектора следует решить следующие задачи:

1. Оптимизировать действующую сеть получателей бюджетных средств;
2. Уточнить правовой статус бюджетных учреждений;
3. Обеспечить привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств;
4. Осуществить переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
5. Обеспечить внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

5.1.3. Доходная база местных бюджетов

Последние годы характеризовались тенденцией сокращения дотации, субвенций и субсидии из республиканского бюджета и стабильного роста собственной доходной базы местных бюджетов. Это можно объяснить факторами макроэкономической стабилизации в республике: экономическим ростом, снижением инфляции и улучшением ряда других макроэкономических параметров.

Таблица 18 Структура доходов местных бюджетов в Республике Беларусь за 1998 – 2005 (в процентах ко всем Структура расходов местных бюджетов за период 1998- 2005 г.г. (удельный вес в %)доходам местных бюджетов)

Доходы местных бюджетов	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Собственные и закрепленные доходы	36,4	37,0	38,23	45,44	46,7	49,5	43,8
Регулирующие (разделенные) налоги	31,2	32,0	30,4	25,53	23,0	24,4	24,8
Дотации, субвенции, субсидии из Республиканского бюджета	17,41	15,15	16,71	13,73	15,1	16,7	20,9
Целевые бюджетные и внебюджетные фонды	15,0	15,9	14,7	15,3	15,1	9,5	10,5
Всего доходов:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание **-** *Источник: Расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.*

Особенностью системы формирования местных бюджетов в Республике Беларусь является то, что все их доходы (налоги, неналоговые платежи дотации, субвенции, субсидии), включая местные налоги определены заранее из центра, согласно ежегодного принимаемого Закона о Бюджете. Поэтому, местные власти могут назначать только те налоги и платежи, которые определены Законом о Бюджете. В Республике собственная доходная база состоит из собственных налогов и закрепленных налогов и платежей. (см. табл. 16).

Таблица 19 Состав собственной доходной базы местных бюджетов Республики Беларусь на 2006 год

Собственная доходная база местных бюджетов	
Закрепленные доходы (налоги и сборы)	**Собственные доходы (местные налоги и сборы)**
• Подоходный налог с физических лиц	• Налог с продаж товаров в розничной торговле
• Земельный налог	• Налог на услуги
• Налог на недвижимость	• Целевые сборы
• Экологический налог за переработку нефти и нефтепродуктов	• Сборы с пользователей
• Налог по упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства	• Сбор с заготовителей
• Единый налог с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц	• Курортный сбор
• Акцизы по вину, напиткам слабоалкогольным и винным (кроме акцизов на указанные товары, взимаемые при ввозе на таможенную территорию Республики Беларусь, а также уплачиваемых в бюджеты СЭЗ	
• Единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции	
• Налог на игорный бизнес	
• Проценты за пользование банками средствами местных бюджетов	
• Проценты по бюджетным займам, предоставляемые за счет средств местных бюджетов	
• Плата за размещение наружной рекламы	
• Средства от реализации бесхозного имущества	
• Арендная плата за земельные участки, находящиеся в госсобственности, арендодателями которых являются местные органы власти	

Примечание – Источник: Собственная разработка автора.

Доминирующими налогами в собственной доходной базе местных бюджетов выступают подоходный налог с физических лиц местные налоги и сборы, налог на недвижимость, земельный и экологические налоги. Они занимают существенную долю в собственных и закрепленных доходах местных бюджетов. Это характеризуется данными следующей диаграммы:

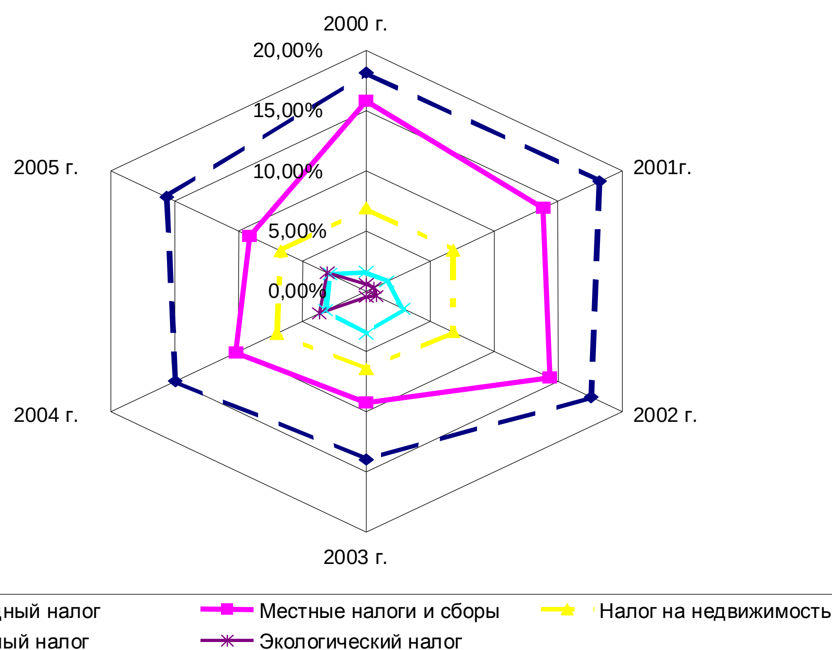


Рисунок 16 Динамика основных источников собственной доходной базы местных бюджетов за период 2000-2005 г.г.

Примечание - Источник: Собственные расчеты автора на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Исследования динамики подоходного налога в системе финансовых источников местного управления показывает, что его размер и удельный вес зависят от уровня экономического развития административно – территориальной единицы (города, района) в связи с чем, региональные города имеют наибольшую долю поступлений от этого источника в собственной доходной базе, чем районы, и в наименьшей степени зависят от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Не случайно, удельный вес крупных городов бывает настолько значителен, что любое изменение в структуре налоговых поступлений бюджетов этих городов приводит к изменениям в общей структуре налоговых поступлений. Наибольшие отклонения в обеспеченности доходов подоходным налогом характерны для бюджетов районов и наименьшие для городов. Данные различия вполне объяснимы большей плотностью населения в городах по сравнению с районами, наличием в городах большего числа работающих предприятий – доноров и большей деловой активностью.

Одной из проблем подоходного налога с физических лиц выступает то обстоятельство, что его использование производится по месту его происхождения, в то время как взимание налога производится по месту платежных ведомостей физических лиц или по месту их работы. Между тем, местожительство индивидов и место их работы могут не совпадать в связи с чем, их налоги не смогут участвовать в финансировании расходов по месту их жительства. В этих условиях одно административно – территориальное образование может терять денежные средства, другое - может их приобретать. Как правило, этот недостаток малоощутим в больших городах и серьезно ощутим в малых городах и административно - территориальных образованиях, где место работы и место жительства физических лиц очень часто могут не совпадать. В результате этого подоходные налоги, собранные в данном регионе могут не участвовать в обеспечении общественных услуг налогоплательщиков. Поэтому для малых

административно – территориальных образований эта проблема может усиливать неустойчивость местных бюджетов и усложнять прогноз его будущих доходов.

Резюмируя вышесказанное, можно констатировать о том, что собственная доходная база местных бюджетов целиком и полностью зависима от подоходного налога, являющимся по своей природе мобильным налогом, и в свою очередь зависящим от уровня производственного потенциала административно – территориальной единицы (города, района). В этом направлении одним из резервов увеличения собственной доходной базы выступают возможности увеличения сборов налогов с иммобильной базой или имущественных налогов: налога на недвижимость и земельного налога. Перенос «центра тяжести» в доходной базе на налоги, платежи и сборы, связанные с недвижимостью, собственностью, землей и имуществом осуществляется в Республике Беларусь все еще медленными темпами из-за практического приостановления процессов приватизации и разгосударствления.

Ориентация на имущественные налоги в странах с переходной экономикой в процессе формировании бюджетов имеет определенные преимущества. Как известно формирование налогов на недвижимость, собственность, землю преимущественно связаны с процессами приватизации и внешними инвестициями. Увеличение инвестиций в страну и ускорение на этой основе процесса приватизации приводит к увеличению рабочих мест в народном хозяйстве, что в целом ведет к увеличению массы доходов как личных, так и корпоративных. Последние, создают базу для увеличения не только имущественных налогов, поступаемых в местные бюджеты, но и других налогов, направляемых в бюджеты вышестоящих уровней. Таким образом, инвестиции способствуют генерированию прямых и косвенных видов налогов, что обеспечивает увеличение доходной базы республиканского и местных бюджетов.

Регулирующие (разделенные) налоги системе финансовых источников местного управлении и самоуправления в Республике Беларусь

Разделенные или регулирующие налоги в Республике Беларусь выполняют две функции. Первая функция – это функция наполнения местных бюджетов денежными средствами: общегосударственными прямыми и косвенными налогами. С теоретических позиций, разделенные налоги «рождаются» из производства, расположенного в конкретных регионах и муниципальных образованиях. Поэтому перечисление этих налогов полном размере в центральные бюджеты лишило бы регионы и муниципальные образования источников воспроизводства и стимулирования использования местных ресурсов: трудовых, материальных, сырьевых для дальнейшего производства необходимых для общества продуктов в конкретном регионе.

Второй функцией выступает функция межбюджетного регулирования. Регулирующий характер разделенных налогов проявляется в том, что они являются основным инструментом межбюджетного регулирования на региональном уровне, на их долю приходится самый большой объем средств, передаваемых в местные бюджеты. Доходы, поступающие в местные бюджеты от регулирующих налогов, являются по сути дела такой же финансовой помощью, предоставляемой из вышестоящего бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе, как дотации, субвенции и субсидии.

Начиная с 1998 года в систему разделенных налогов в Республике Беларусь стали входить: налог на добавочную стоимость (НДС), налог на доходы и прибыль юридических лиц, акцизы по спирту из пищевого сырья, водке, ликеро - водочным изделиям и спиртосодержащим растворам, налог на игорный бизнес, единый налог на производителей сельскохозяйственной продукции. С 2003 года из состава разделенных налогов выведены акцизы по спирту из пищевого сырья, водке, ликеро-водочным изделиям и спиртосодержащим растворам, единый налог на производителей сельскохозяйственной продукции, налог на игорный бизнес, и введен

акциз на автомобильное топливо. Состав и динамика разделенных налогов характеризуют данными таблицы 17.

Таблица 20 Состав и динамика регулирующих налогов в местных бюветах Республики Беларусь. за период 1998-2005 г.г (удельный вес в %)

Виды регулирующих (разделенных) налогов	Годы							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
НДС	61,47	54,44	57,74	59,65	65,8	66,64	58,28	59,8
Налог на доходы и прибыль	28,41	33,59	31,41	30,13	26,54	27,91	31,28	31,8
Налог на игорный бизнес	-	-	-	0,23	-	-	-	-
Акцизы по спирту из пищевого сырья, водке, ликеро-водочным изделиям и спиртосодержащим растворам	10,11	11,97	7,81	7,9	7,66	-	-	-
Акцизы на автомобильное топливо	-	-	-	-	-	5,45	10,45	8,5
Единый налог на производителей с/х продукции	-	-	3,05	2,09	-	-	-	-
Всего:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Уд. вес регулирующих доходов в доходах местных бюджетов	26,15	26,51	26,66	25,95	27,76	20,81	24,37	24,8

Примечание - Источник: Собственные расчеты автора на основе данных Министерства финансов РБ.

В странах, где основным регулятором местных бюджетов выступает Закон о бюджете налоги и нормативы их разделения устанавливаются на каждый планируемый год. В этих условиях одним из главных факторов, определяющих бюджетную политику на местном уровне, является формирование стабильной нормативной базы разделения налогов между местными и республиканским бюджетами. При этом негативное влияние, которое может оказываться на состояние местных бюджетов, заключается в отсутствии стабильности формирования доходной базы местных бюджетов (см. табл. 18.). Постоянные изменения состава регулирующих налогов и нормативов их разделения, которые имеют место в бюджетной политике Республики Беларусь вряд ли можно признать оправданными с позиций поддержания стабильности нормативов разделения на перспективу, используемых впоследствии для межбюджетного регулирования.

Таблица 21 Изменения в нормативах основных регулирующих налогов в бюджетах областей Республики Беларусь (изменения, в % к прошлому году)

Регулирующие налоги	**Нормативы разделения по областям и г. Минску**						
Годы	**Брестская**	**Витебская**	**Гомельская**	**Гродненская**	**Минская**	**Могилевская**	**г. Минск**
2000 г.							
Налог на доходы и прибыль	60	44	33	43	39	41	25
НДС	60	47	42	58	56	51	25
Акцизы на спирт	40	40	40	40	40	40	40
2001 г							
Налог на доходы и прибыль	60	44	33	43	39	41	25
Отклонения по сравнению с 2000 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-

Регулирующие налоги	Нормативы разделения по областям и г. Минску						
Годы	**Брестская**	**Витебская**	**Гомельская**	**Гродненская**	**Минская**	**Могилевская**	**г. Минск**
НДС	66	47	42	58	56	51	25
Отклонения по сравнению с 2000 г.(в %)	+10	-	-	-	-	-	-
Акцизы на спирт	40	40	40	40	40	40	40
Отклонения по сравнению с 2000 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-
2002 г.							
Налог на доходы и прибыль	60	44	51,3	43	61,2	100	25,9
Отклонения по сравнению с 2001 г.(в %)	-	-	+55	-	+57	+144	+3,6
НДС	66	47	42	58	56	91	25
Отклонения по сравнению с 2001 г.(в %)						+78	
Акцизы на спирт	40	40	40	40	40	40	40
Отклонения по сравнению с 2001 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-
2003 г.							
Налог на доходы и прибыль	60	44	33	43	39	100	29,2
Отклонения по сравнению с 2002 г.(в %)			-35,7		-36,3		-1
НДС	66	47	42	58	73,8	100	31,5
Отклонения по сравнению с 2002 г.(в %)					+32	+10	+26
Акцизы на автомобильное топливо	20	20	20	20	20	20	20
Отклонения по сравнению с 2002 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-
2004 г.							
Налог на доходы и прибыль	60	44	33	43	39	100	29,2
Отклонения по сравнению с 2003г.(в %)							
НДС	66	47	42	58	73,8	100	32,1
Отклонения по сравнению с 2003 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	+1,9
Акцизы на автомобильное топливо	20	20	20	20	20	20	20
Отклонения по сравнению с 2003 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-
2005 г.							
Налог на доходы и прибыль	60	44	33	43	39	100	19,4
Отклонения по сравнению с 2004г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-33,6
НДС	66	47	42	58	73,8	100	24
Отклонения по сравнению с 2004 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-26,2

Регулирующие налоги	Нормативы разделения по областям и г. Минску						
Годы	**Брестская**	**Витебская**	**Гомельская**	**Гродненская**	**Минская**	**Могилевская**	**г. Минск**
Акцизы на автомобильное топливо	20	20	20	20	20	20	20
Отклонения по сравнению с 2004 г.(в %)	-	-	-	-	-	-	-
2006 г.							
Налог на доходы и прибыль	50	50	50	50	50	50	36,2
Отклонения по сравнению с 2005г.(в %)	-16,7	+13,6	+51,5	+16,3	+28,2	-50	+86,6
НДС	4,47	3,99	4,59	3,48	4,53	3,54	5,4
Отклонения по сравнению с 2005 г.(в %)	-93,2	-91,5	-89,1	-94,0	-88,4	-96,5	-87,5

Примечание - Источник: Собственные расчеты автора на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Нормальное функционирование местного бюджета требует стабильных нормативов на ближайшую и более отдаленную перспективу, с тем, чтобы лучше планировать свои собственные местные налоги и потребности в дотациях. Слишком частные изменения нормативов разделения налогов между центром и регионами (областями) очень часто приводят к незаинтересованности регионального центра наращивать собственную налоговую базу. Однако, даже при выдержанной стабильности нормативов разделенных налогов, последние могут оказывать влияние на формирование доходов местных бюджетов только лишь при полной собираемости регулирующих налогов. Неполный сбор этих налогов практически сводит на нет механизм и принципы их установления. В этих условиях дотации или трансферты из республиканского (центрального) бюджета призваны подстраховывать прорывы, возникающие из-за недобора регулирующих налогов.

Другой проблемой разделенных (регулирующих) налогов выступает наличие встречных бюджетных потоков в процессе формирования местных бюджетов. Процесс регулирование местных бюджетов в Республике Беларусь осуществляется в условиях множественности встречных бюджетных потоков, которые в конечном итоге ведут к увеличению издержек управления межбюджетными отношениями. Значительная часть налогов, собираемых на территориях региона, зачисляется в республиканский бюджет с тем, чтобы оттуда опять направиться обратно в местные бюджеты в качестве разделенных налогов, дотаций, субвенций и субсидий.

Решение этой проблемы должно осуществляться путем открытия в районах или в городах областного подчинения общих счетов республиканского бюджета. С них по утвержденным долговременным нормативам можно распределять средства между уровнями бюджетов, в соответствии с расходными обязательствами и выбранными приоритетами. Каждый территориальный бюджет должен получать свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет на территории региона. Если в вышестоящий бюджет направляется фиксированная сумма территориального бюджетного дохода, оставшаяся часть - в местный бюджет, то это и будет означать налоговую, а значит и бюджетную автономию на основе вертикального разграничения. При этом казначейство станет той структурой, которая организационно и технически обеспечит функционирование модели разделения налогов.

5.1.4. Механизм финансового выравнивания

Методы выравнивания местных бюджетов в Республике Беларусь не претерпели существенных изменений со времен Советского Союза. Объектом выравнивания выступают расходы отраслей непроизводственной сферы (НПС), включающих: учреждения образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, средств массовой информации. Выравнивание районных и городских бюджетов производится по расходам или расходной части бюджета. При этом используется простой метод выравнивания уровней потребления в районах и городах, при котором выделяются дотации, в случае если, расходы по отраслям НПС оказываются меньше, чем расходы, определенные по формуле бюджетной обеспеченности. Дотации на эту цель выделяются из Фонда финансовой поддержки административно – территориальных образований, образуемого в составе республиканского (центрального) бюджета[263], а также части средств регулирующих (разделенных) налогов, образуемых в составе областных бюджетов.

Расходы на НПС определяются по нормативу (формуле) бюджетной обеспеченности на 1 жителя, утверждаемому для местных бюджетов ежегодно. Например, в Законе о Бюджете Республике Беларусь на 2001 год такой норматив определялся в размере 137468 рублей на 1 жителя (или приблизительно 115 $ на 1 жителя по обменному курсу на 1 января 2001 г.). Указанный норматив рассчитывался исходя из расходов на 1 жителя, сложившихся по отчету за 1999 год и индекса цен в 2001 году по сравнению с 1999 годом. Путем использования норматива бюджетной обеспеченности определялся минимальный объем финансирования в НПС по формуле:

$$V\ \text{фин. НПС} = N*K*k$$

Где, V фин. НПС – объем финансирования отраслей непроизводственной сферы;

N – норматив бюджетной обеспеченности;

К – количество жителей в регионе или городе;

k - поправочный коэффициент. Данные коэффициенты учитывают неравномерность размещения сети бюджетных учреждений по регионам и установлены для каждой области. В столице – Минске и в областных городах он выше, чем в сельской местности.

Таким образом, исходя из вышеприведенной формулы, величина выделяемых дотаций для выравнивания расходов отраслей НПС определяется как разница между расчетом по формуле и планируемыми расходами административно – территориальных образований на эту цель.

Между тем, выравнивание по вышеприведенной формуле имеет ряд недостатков и справедливо критикуется учеными и практиками [264]. Так, формула бюджетной обеспеченности учитывает лишь фактор численности жителей в том или ином регионе, в то время как факторы насыщенности или распыленности инфраструктуры в регионе, сети учреждений и обслуживаемого контингента, материально технической базы учреждений, природно-климатических условий остаются неучтенными. Другим объектом критики справедливо является методика формулы, основывающаяся на фактической базе предыдущего года с корректировкой на прогнозируемое изменение индекса цен, что практически в условиях высоких темпов инфляции создает серьезные отклонения от реальных. К числу недостатков выравнивания следует отнести и то, что суммы дотаций на выравнивание расходов выделяются

[263] Фонд финансовой поддержки административно – территориальных единиц представляет собой фонд трансфертов, который формируется в рамках государственного бюджета за счет налога на добавленную стоимость (НДС) и налога на прибыль и доходы по установленному нормативу. В 2002 году норматив отчислений в Фонд составлял 23,2% от отчислений НДС и налога на прибыль и доходы. На 2003 году норматив отчисления запланирован в размере 31,3%. Фонд имеет строго целевую направленность – выравнивание расходов местных бюджетов на непроизводственную сферу.

[264] Сорокина Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь. Мн., БГЭУ, 2000, с 88.

фактически не по всей недостающей сумме, а по так называемым «защищенным» статьям расходов бюджетов: заработная плата учителей, врачей и других работников НПС, начислений на заработную плату, продуктов питания, в учреждениях НПС, медикаментов и перевязочных средств в учреждениях здравоохранения, возмещению затрат по оказанию жилищно–коммунальных услуг населению, трансферты населению.

Серьезным принципиальным недостатком процесса выравнивания в Республике Беларусь является то обстоятельство, что формула основывается исключительно на выравнивании по расходам, основываясь на нормативах бюджетной обеспеченности, и не учитывает способностей местных органов власти генерировать налоги на своей территории. По сути дела, сложившаяся формула не реализует в полном смысле процесс выравнивания, а осуществляет «подтягивание» до определенного среднего, нормального уровня расходов на НПС.

Начиная с 2002 года, Министерством финансов Республики Беларусь внесены некоторые коррективы в процедуры финансовых выравниваний, которые отражены в Законе Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2002» и последующие годы.[265] Прежде всего, упростилась формула выравнивания, которая стала строиться на основе нормативов бюджетной обеспеченности на 1 жителя и количества жителей в административно – территориальных единицах (районах, городах). При этом, поправочный коэффициент (k), используемый ранее в формуле, перестал использоваться в расчетах.

При планировании расходов на непроизводственную сферу по формуле стали использоваться два норматива бюджетной обеспеченности:

- минимальный норматив бюджетной обеспеченности на 1 жителя по здравоохранению по бюджетам областей и г. Минска;
- минимальный норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы (за исключением здравоохранения) на 1 жителя областей.

Расчеты указанных нормативов бюджетной обеспеченности производятся с учетом исходя из сложившейся базы за предыдущий период, макроэкономических показателей и возможностей бюджета на планируемый год. Расчеты по здравоохранению учитывают межобластное движение больных, прошедших лечение в стационарах и амбулаторному лечению. Для этого используются данные по системе здравоохранения о количестве койко-дней, проведенных больными в учреждениях здравоохранения по каждой области и г. Минску.

Рассчитанные по приведенной выше методологии нормативы бюджетной обеспеченности используются только для планирования указанных расходов по бюджетам областей и г. Минска. При распределении этих сумм по бюджетам областного, базового и территориального уровней, расчеты производятся по методологии, определенной органами местного управления областного уровня каждой области. Таким образом, формула приобрела следующий вид:

$$V\ \text{фин. НПС} = V\ \text{фин. здрав.} + V\ \text{фин. отр. НПС}$$

$$V\ \text{фин. здрав.} = N\ \text{здр} * K$$

$$V\ \text{фин. отр. НПС} = N\ \text{отр. НПС} * K$$

Где, V фин. НПС – объем финансирования отраслей непроизводственной сферы;

---

[265] Следует отметить, что начиная с 2006 г., в соответствии с Законом о бюджете, регламентирован только один норматив - норматив бюджетной обеспеченности по здравоохранению.

N здр. – минимальный норматив бюджетной обеспеченности на 1жителя по здравоохранению;

N отр. НПС – минимальный норматив бюджетной обеспеченности на 1жителя по отраслям непроизводственной сферы (за исключением здравоохранения);

К – количество жителей в регионе или городе;

Таблица 22 Нормативы бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы в 2002-2005 г.г.

Нормативы бюджетной обеспеченности на 1 –го жителя	2002		2003		2005	
	в руб.	в USD*	в руб.	в USD*	в руб.	в USD*
Среднереспубликанский норматив по НПС (без здравоохранения)	225785	129,39	226900	108,82	382000	176,94
Минимальный норматив по здравоохранению	110220	63,16	171152	82,09	223700	103,56
Минимальный средний по бюджетам областей и г. Минска в т.ч:	84520	48,44	133278	63,73	207311	95,98
Брестской области	83540	47,87	132881	63,73	231100	106,99
Витебской области	85660	49,09	131027	68,60	228400	105,74
Гомельской области	84470	48,41	143027	68,60	238100	110,23
Гродненской области	83490	47,85	136733	65,58	239000	110,65
Минской области	72630	41,62	122202	58,61	212700	98,47
Могилевской области	81330	46,61	134209	64,37	237600	110,00
г. Минска	98810	56,62	132914	63,75	191700	88,73

Примечание: Источник: Собственная разработка автора на основе данных отчетов Министерства Финансов РБ.

Основным видом безвозмездной помощи, оказываемой Республиканским бюджетом местным бюджетам, являются дотации на выравнивание отраслей НПС. В последние годы этот вид трансферта составлял более 90% всей безвозмездной финансовой помощи, оказываемой вышестоящим бюджетом. Однако в 2006 году, в связи с изменением приоритетов в социальной политике доля дотаций на выравнивание отраслей НПС в административно – территориальных единицах составила 65,6% . При этом данный вид трансферта остается доминирующим в структуре безвозмездной финансовой помощи (см. таблицу 20).

Таблица 23 Структура безвозмездных трансфертов, выделяемых местным бюджетам из Республиканского бюджета на период 2004 - 2006 г.г. (в %)

Виды безвозмездной финансовой помощи, выделяемой из Республиканского бюджета (дотации, субвенции, субсидии)	2004	2005	2006
	Уд. вес в %	Уд. вес в %	Уд. вес в %
Дотации отраслям непроизводственной сферы	93,2	92,9	65,8
Субвенции на жилищное строительство	-	1,4	10,0
Субвенции на осуществление г. Минском функции столицы	3,8	2,8	1,7
Субвенции на строительство метрополитена в г. Минске	0,5	0,4	0,2
Трансферты из Республиканского дорожного фонда	2,5	2,5	-

* Расчеты произведены в долларах США по курсу, установленному Национальным банком Республики Беларусь на конец года указанного в таблице.

Субвенции на финансирование расходов сельхозпроизводства	-	-	8,1
Субвенции на финансирование расходов по преодолению катастрофы на Чернобыльской АЭС	-	-	14,2
Итого:	100,0	100,0	100,0

Примечание: Источник: Собственная разработка автора на основе данных отчетов Министерства Финансов РБ.

Распределение дотаций на НПС характеризуется их неравномерностью по регионам республики. Анализ «географии» распределения дотаций на цели покрытия расходов НПС в 2002-2005 г.г. показывает, что наибольший удельный вес безвозмездной финансовой помощи имеют местные бюджеты Гродненской, Брестской и Витебской областей. В меньше степени дотационными являются местные бюджеты Минской, Могилевской и Гомельской областей. Город Минск практически покрывает расходы на НПС своими доходами, что характеризуется данными рисунка 11.

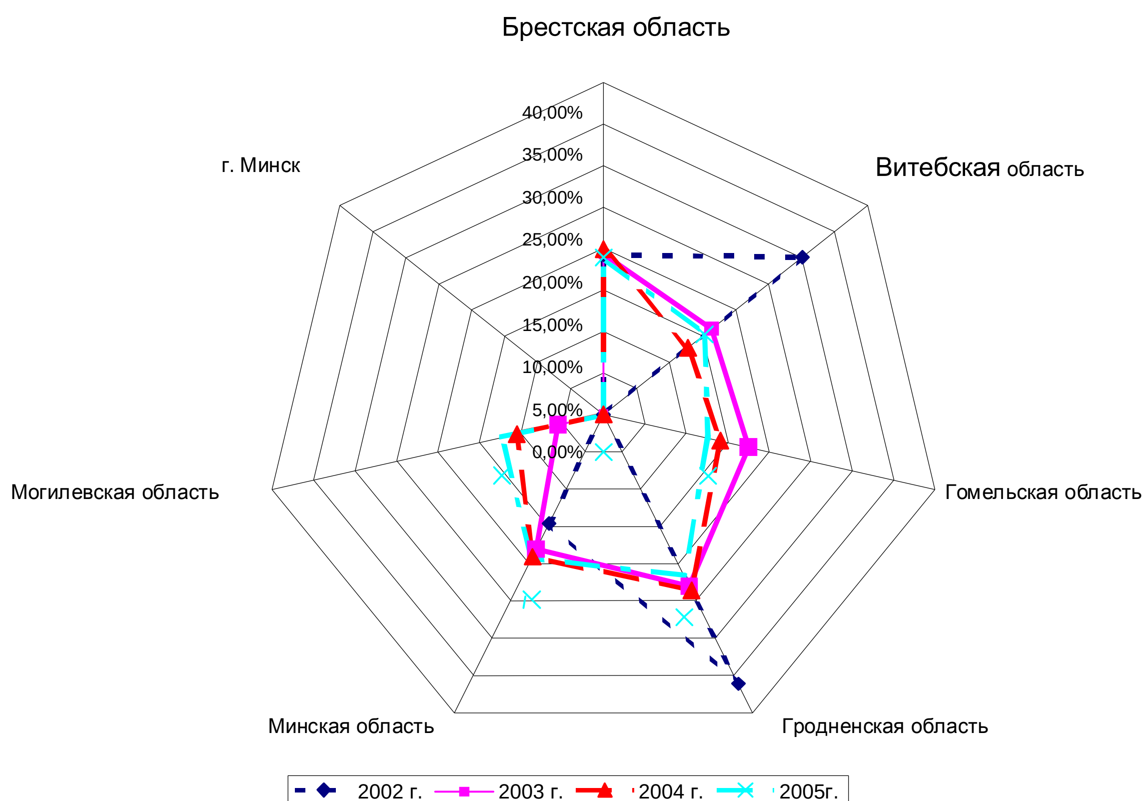


Рисунок 17 Удельный вес дотаций на НПС в разрезе бюджетов областей за период 2002 - 2005 г.г.

Примечание – Источник: Собственная разработка автора на основе отчетов Министерства Финансов Республики Беларусь.

Дальнейшее развитие и совершенствование процессов финансового выравнивания в Республике Беларусь будет осуществляться в направлении разработки научно обоснованных стандартов (нормативов) бюджетной обеспеченности по конкретным направлениям публичных (общественных) расходов. В этом направлении в Республике Беларусь принято Постановление Совета Министров «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов

по обслуживанию населения республики» от 30 мая 2003 года № 724, в котором определены следующие стандарты:

В области образования:

- норматив денежных средств на содержание 1 ребенка в дошкольных учреждениях;
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на обучение 1 учащегося в учреждениях общего среднего образования;
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на обучение 1 учащегося с особенностями психического развития;
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на обучение 1 учащегося в профессионально – технических учебных заведениях;
- бюджетной обеспеченности на обучение 1 учащегося в учреждениях внешкольного обучения и воспитания.

В области культуры:

- норматив бюджетной обеспеченности расходов в расчете на 1 человека.

В области здравоохранения:

- норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на 1 человека в среднем по республике

В области физической культуры и спорта:

- норматив бюджетной обеспеченности расходов в расчете на 1 человека в среднем по республике.

В соответствии с вышеуказанным постановлением эти стандарты должны использоваться при формировании республиканского и местных бюджетов. Нормативы местных бюджетов, доведенные до органов местного управления и самоуправления должны охватывать все виды затрат учреждений социально- культурной сферы и стать основой для объективного финансового выравнивания .

Балансирование местных бюджетов осуществляется после завершения процедуры распределения дотаций на НПС путем предоставления субсидий и субвенций из республиканского бюджета на цели жилищного строительства, строительства метрополитена, выполнения г. Минском функций столицы и др. (см. табл. 20).

Вместе с тем, используемые на практике методы выравнивания и балансирования местных бюджетов создают неравные условия для регионов и городов, которые участвуют (полностью или частично) своей собственной доходной базой в финансировании потребностей и которые не участвуют в них, т.е. получают значительные размеры дотаций, субсидий и субвенций из республиканского бюджета. Характерно, что подобный подход к выделению бюджетных средств не стимулирует регионы и города к изысканию и увеличению их внутренних источников и ресурсов. Объем дотаций не учитывает налоговые усилия властей. В итоге налоговые усилия властей и уровень социально- экономического положения жителей не зависят друг от друга. В результате, чем хуже работает власть, тем выше может быть уровень социального развития отдельных административно – территориальных единиц.

Перспективной и наиболее целесообразной представляется, на наш взгляд, переход к доходно - расходной модели финансового выравнивания, которая учитывает наряду с расходными потребностями и доходные (налоговые) способности административно – территориальных единиц. В целях дальнейшее совершенствование механизма финансовых выравниваний в Республике Беларусь необходимо:

- Четко закрепить в законодательстве систему финансового выравнивания, формулу и условия выравнивания, методы подсчета и распределения дотаций (трансфертов);

- Выработать инструменты выравнивания по согласованию с местными органами власти, с тем, чтобы не ущемлять интересы наиболее благополучных административно – территориальных единиц, но и не лишать субсидируемые органы власти стимулов для повышения результативности их работы;
- Создать прозрачную и объективную процедуру выделения трансфертов, которая выравнивала бы фискальные потенциалы и потребности муниципальных образований, в основу которых положена идея стимулирования зарабатывания, а не перераспределение средств бюджета;
- Четко увязать объем дотаций (трансфертов), субсидий, субвенций с налоговыми усилиями местного органа власти. Налоговые усилия и социально-экономический уровень должны зависеть друг от друга. Чем больших финансовых результатов добился местный орган власти, тем выше должен быть уровень социально-экономического развития района или муниципалитета;
- Не допускать, чтобы дотации (трансферты), субсидии, субвенции превращались в инструменты политического экономического влияния вышестоящей власти и Центра на регионы и муниципальные образования.

5.1.5. Муниципальные заимствования

Серьезные резервы местного финансового управления в Республике Беларусь сосредоточены в направлении развития муниципальных заимствований, которые обеспечивают доступ местных органов власти к финансовым рынкам. В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь местные органы власти могут аккумулировать их финансовые ресурсы благодаря заимствованиям. Однако на практике, они не имеют полного доступа к финансовым рынкам для привлечения дополнительных ресурсов. С одной стороны, финансовые институты в республике еще не готовы предоставлять кредиты для местных органов власти на инвестиционные цели в связи с тем, что банки не имеют достаточных «длинных денег» для кредитования из-за все еще довольно значительной нормы инфляции. При этом, банки связаны с высокими кредитными рисками при кредитованию потребностей административно – территориальных единиц. С другой стороны, местные органы власти также не готовы заимствовать из-за отсутствия законодательной базы муниципального кредита. В настоящее время многие местные Советы не имеют их собственных банковских текущих счетов и осуществляют свои операции через текущие счета исполнительных органов власти. Это создает определенные трудности для доступа местных органов власти к финансовым рынкам. Поэтому местные правительства не имеют возможностей для заимствований на текущие и инвестиционные цели.

Однако, несмотря на все сложности в организации заимствований, в Республике сделаны первые шаги в развитии муниципального кредита и кредитных отношений в этой сфере. Наиболее распространенной формой муниципальных заимствований стали облигационные жилищные займы.

Начало первого облигационного займа в Республике Беларусь приходится на март 1993 года. Правовые основы этого вида заимствования были определены в Положении о минских городских облигационных займов, утвержденных решением 17-ой сессии Мингорсовета от 3 октября 1995 г. № 433. При этом правомочия Мингорсовета по организации городского займа определены ст. 8 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».[266] Облигации были выпущены в целях заимствований для финансирования строительства жилья, погашение которых должно было произвестись через

[266] Позднее, правовая база облигационных местных займов была определена Положением о порядке выпуска, размещения, обращения и погашения облигаций местных займов от 25апреля1998г.№ 662.

год. Заем состоял из 2250 облигаций разного номинала (доходностью 30% на облигацию) на общую сумму 1 млрд. белорусских рублей (в эквиваленте 1250000 долларов США).[*] Финансовая часть при проведении данного займа для подписчиков главной роли не играла. Важной была возможность лотерейного выигрыша права на покупку на выгодных условиях квартиры в Минске. Однако только 41 облигация была продана на минской бирже. Остальные облигации были переданы Национальному банку Беларуси в качестве залога по кредиту в 1 млрд. руб. По завершении срока погашения облигаций заем был выплачен Национальному банку через продажу на аукционе квартир, предназначенных для лотереи.

Вместе с тем, первый опыт проведения местного займа 1993 года нельзя назвать удачным из-за стечения различных обстоятельств: кризис в экономике, высокие темпы инфляции, полное отсутствие законодательной базы и регулирования процессов заимствования. Однако, позитивными сторонами займа явились опыт разработки механизма проведения целевых займов, его правовой базы, регулирующей выпуск и обращение муниципальных ценных бумаг, выработка элементов организационной структуры проведения займа: контрольно-экспертные советы местных облигационных займов и др.

Позднее, развитие муниципальных займов нашло свое проявление в последующих эмиссиях (см. таблицу 21).

Таблица 24 Динамика развития муниципальных займов

Наименование займа	Период проведения	Число выпусков (траншей)	Объем эмиссии
П Первый Минский целевой О облигационный жилищный заем	1.11.96-30.06.99 (32 месяца)	1	500 млн. руб.
Второй Минский целевой облигационный жилищный заем	22.11.96-22.11.02 (36 месяцев)	1	3900 млн. руб.
Первый Брестский целевой облигационный жилищный заем	22.11.96-22.11.02 (34 месяца) 6.07.99-10.07.01 (24 месяца)	2	1500 млн. руб.
Первый Гродненский целевой облигационный жилищный заем	15.10.99-15.09.02 (23 месяца)	1	400 млн. руб.
Первый Гомельский целевой облигационный жилищный заем	14.06.00 – 14.10.03 (40 месяцев)	1	10500 млн. руб.
Первый Могилевский целевой облигационный жилищный заем	01.02.03 – 25.06.03 (5 месяцев) 01.06.03-28.08.03 (3 месяца) 28.08.03-30.09.03 (1 (1месяц)	3	240,8 млн. руб.

Примечание: Источник: Собственные расчеты автора на основе данных Комитета по ценным бумагам Республики Беларусь[267].

[*] Здесь и далее отсутствие ссылки на литературный источник означает, что цифровые данные приведены автором из материалов Министерства Финансов Республики Беларусь, Комитета по ценным бумагам Республики Беларусь Национального банка Республики Беларусь, и других министерств и ведомств.

[267] В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 Комитет по ценным бумагам Республики Беларусь переименован в Департамент по ценным бумагам Министерства Финансов Республики Беларусь.

Как видно из таблицы, муниципальные заимствования ограничились периодом 1996 – 2003 г.г. и далее не продолжались. Их ограниченность характеризовалась лишь одним направлением - жилищным строительством. И это вполне объяснимо осторожной и взвешенной позицией городских властей в вопросах гарантий погашения займа и обеспечения его доходности, поскольку именно такая направленность займа в меньшей степени подвержена «провалам».

Финансовый механизм выпуска муниципальных облигаций в республике сводился к следующим этапам: первый - денежные средства, полученные от выпуска муниципальных ценных бумаг, направлялись на финансирование строительства жилья. Второй, погашение облигаций осуществлялось за счет денежных средств, полученных от реализации построенных квартир. Таким образом, в республике была создана вся необходимая инфраструктура для размещения и обслуживания муниципальных займов. Для размещения муниципальных облигаций был организован институт уполномоченных банков. Генеральными агентами минских займов являлись ЗАО «Инвест-Систем», АКБ «Белорусский биржевой Банк, АКБ «Белинвестбанк». ОАО «Белорусская валютно-фондовая биржа» создала удобные для уполномоченных банков механизмы первичного размещения облигаций местных займов через биржу.

Начиная с 2000 г. на бирже стали проводиться аукционы по размещению целевых облигационных жилищных займов.[268] Уполномоченные банки, осуществляющие размещение облигаций местных займов, были приняты в Секцию фондового рынка, прошли процедуру допуска к торгам муниципальными ценными бумагами. Биржевой депозитарий, по согласованности с УГП «Республиканский центральный депозитарий ценных бумаг» выполняет функции расчетного депозитария на рынке муниципальных ценных бумаг. Сфера вторичного обращения муниципальных ценных бумаг осуществляется только через биржу.

К началу 2002 г. муниципальные ценные бумаги заняли определенное, хотя и незначительное место в портфелях ценных бумаг белорусских банков. Их доля составила 1,1% в торговых портфелях банков, что иллюстрируется следующей таблицей.

Таблица 25 Структура портфеля ценных бумаг белорусских банков на конец 2002 г. (в процентах)

	Состав портфеля ценных бумаг белорусских банков	Уд. вес в %
1.	Векселя, выпущенные органами Центрального правительства Республики Беларусь	66,9
2.	Векселя других резидентов	8,0
3	Собственные выкупленные векселя	2,5
4.	Векселя, выпущенные Национальным Банком Республики Беларусь	2,5
5.	Акции	1,3
6.	Другие ценные бумаги	1,3
7.	Векселя банков	1,2
8.	Муниципальные ценные бумаги	1,1
9.	Векселя иностранных банков	0,1
	Итого:	100,0

Примечание - Источник: Собственная разработка автора на основе данных банков Республики Беларусь.

Несмотря на незначительную долю муниципальных ценных бумаг в торговых портфелях банков (см. табл. 22) белорусские муниципальные ценные бумаги приобрели определенную

[268] Фондовые рынки. // Банковский вестник. Январь 2000г., №1, с. 17.

инвестиционную привлекательность. Во-первых, они приобрели доходность, приближенную к ставке рефинансирования Национального банка Республики Беларусь. Во – вторых, муниципальные ценные бумаги проходят листинг на ОАО «Белорусской валютно-фондовой бирже», и в зависимости от финансовых и экономических показателей местных органов, эмитировавших эти ценные бумаги, включаются в котировочный лист биржи, что повышает прозрачность, гласность данного сегмента рынка ценных бумаг; В третьих, они обладают достаточной степенью ликвидности, коэффициент оборота по муниципальным ценным бумагам в биржевой торговой системе составил в 2003 году 3,4[269].

Однако, несмотря на многие позитивные аспекты облигационных займов, которые проявились на практике, такой вид заимствований ограничился лишь периодом 1996 – 2003 г.г. и позже не использовался. Жилищное строительство в республике стало осуществлять методом кредитования через систему ОАО СБ Беларусбанк.

Опыт проведения муниципальных займов показал, что большое значение в проблеме местных займов имеет работа по систематизации процесса, связанного с их проведением. Прямое копирование и перенос зарубежного опыта на процесс формирования муниципального заимствования зачастую может иметь негативный результат, поскольку каждый заем имеет свои особенности, определяемые политическими, экономическими, национальными, культурными аспектами региона. Поэтому применение зарубежного опыта требует адаптации к отечественным условиям. Как финансовый инструмент развития муниципальной экономики займы являются лишь средством решения определенных проблем, связанных с нормальным функционированием городского хозяйства. При этом следует иметь в виду, что при реализации муниципальных программ и проектов первым стоит вопрос разрешения определенных проблем локальной инфраструктуры. Вопрос доходности часто отодвигается на второй план. Поэтому городские власти нуждаются в финансово-страховом механизме, способном «амортизировать» удары, связанные с возможным «провалом» местных облигационных займов.

Первые шаги в заимствованиях выявили то, что главной гарантией для инвестора в процессе проведения облигационного займа выступает его обеспеченность. Муниципальные займы обеспечиваются всеми материальными, финансовыми и вещественными активами, находящимися в коммунальной собственности муниципалитета. В качестве предмета залога может выступать любое имущество, являющееся коммунальной собственностью, за исключением перечисленного в перечне объектов, относительно которых, по причине их исторической, культурной или иной ценности либо в целях обеспечения государственной безопасности применение залога не допускается. С другой стороны, обеспечение займа объектами общегородского хозяйства (система водопровода, канализации и других коммунальных объектов) представляется практически неликвидной и непривлекательной с позиций возврата средств инвесторам в случае неудачи займа. Поэтому реальное обеспечение инвестиционных займов (кроме жилищных), целесообразно осуществлять за счет механизма гарантий крупных государственных коммерческих банков или создания специального страхового (резервного) фонда.

Следует отметить, что в противоречии с принятой в мире практикой, бюджет, инвестиционный процесс, заимствования и муниципальные ценные бумаги в практике местного финансового управления рассматриваются раздельно. Это затрудняет как теоретическое понимание, так и ограничивает возможности оценки границ практического использования ценных бумаг органами местной власти. На самом деле, вопросы бюджета и долговых ценных бумаг глубоко взаимосвязанные. С одной стороны, использование займов посредством выпуска ценных бумаг открывает органам местного управления и самоуправления реальную

[269] О работе Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь за 2003 год. // Белорусский фондовый рынок № 2, 2004 г, с. 24.

возможность финансировать бюджет по целям - принимать различные инвестиционные программы и финансировать их за счет займов. Это позволяет не только обеспечить общую сбалансированность бюджета, но и балансировать структуру бюджетных расходов, что дает местной власти возможность активно управлять территориальным воспроизводственным процессом. С другой стороны, инвестиционный бюджет предопределяет политику заимствований муниципальных образований и основывает их прежде всего на потребностях развития муниципального хозяйства. Слабой стороной проводимых в республике муниципальных заимствований является их односторонняя направленность – жилищное строительство. В республике не проведено ни одного займа по муниципальным ценным бумагам на финансирование других инвестиционных проектов, имеющих также важное социально-экономическое значение: телефонные, энергетические, сельские и др.

В процессе муниципальных заимствований немаловажное значение имеет доходность муниципальных облигаций. На фоне существующей инфляции возникает противоречие между постоянно растущим обесценением средств и нежеланием инвесторов вкладывать свои деньги в проекты общегородского хозяйства и другие проекты с низкой оборачиваемостью средств. Принимая во внимание сравнительно невысокую окупаемость объектов коммунального хозяйства, целесообразно определять доходность облигаций не ниже уровня аналогичных государственных ценных бумаг. При этом привлекательность облигаций необходимо обеспечивать за счет использования различных видов дохода: товарный, денежный, наделение правом собственности на объект займа. Одной из привлекательностей муниципальных ценных бумаг должно стать освобождение держателей облигаций от уплаты налога на доход. Этот подход не является новым. В развитых странах именно налоговые льготы являются главной стороной привлекательности муниципальных заимствований. Между тем, в Республике Беларусь, полная ясность в налогообложении доходов от операций с муниципальными ценными бумагами пока отсутствует. Например, в России ценные бумаги, эмитируемые субъектами федерации и которые являются аналогом областей в Республике Беларусь, приравнены к государственным и операции по ним освобождены от уплаты налогов.

Анализ функционирования муниципальных облигационных займов определил следующую последовательность в его проведении: аккумуляция финансовых средств или размещение облигаций займа, использование аккумулированных финансовых средств на цели инвестиционного проекта, выплата процентов (при эмиссии купонных облигаций), возврат финансовых средств держателям или погашение облигаций. При этом, различаются только механизмы использования аккумулированных средств. Механизмы использования аккумулированных средств при проведении целевых займов настолько разнообразны, что позволяют решать практически любые эффективные финансовые задачи. Самым распространенным является механизм реализации инвестиционного проекта с использованием муниципального займа. Его сутью является эффективное вложение аккумулированных средств в инвестиционный проект, реализуемый в интересах города. При этом реализация данного проекта является основной целью проведения займа. Поэтому облигации целевого муниципального займа могут носить обменный характер и конвертироваться по возможности в акции проекта, для реализации которого осуществлялась их эмиссия. Это значительно повышает привлекательность муниципальных облигаций на рынке ценных бумаг. Несмотря на определенные успехи в процессе организации проведения местных займов, дальнейшая работа по согласованию нормативной и методической базы их проведения требует согласованных действий всех государственных и негосударственных институтов, касающиеся проведения местных займов. Особое внимание при этом необходимо уделить вопросам, связанным с механизмами принятия решения о проведении местных займов и отбора структур, участвующих в их проведении, контроля за их проведением, а также системе налогообложения и гарантий.

Дальнейшее развитие процесса муниципальных займов как важного инструмента местного финансового управления крайне нуждается в некоторых радикальных мерах, которые следует внедрить в направлении доступа местных властей к финансовым рынкам.

1. Важным направлением должно стать создание механизма регулирования муниципальных заимствований в Республике Беларусь. Ядром этого механизма должна стать «Закон о муниципальном кредите», предусматривающий процедуры санкций по займам, доступа к местных правительств к финансовым рынкам, полномочия заимствования, гарантии, обслуживание долга, обеспечение долга, ограничения по займам и другие вопросы.
2. Другим важным компонентом должна стать разработка механизма экономического регулирования муниципальных заимствований. Обычно экономическое регулирование муниципальных займов включает два основных элемента: одобрение муниципального займа центральным правительством страны и систему ограничений на заимствования. Любой муниципальный заем должен получить одобрение правительства страны в любой форме. Необходимость такого одобрения связана с согласованностью муниципальных заимствований и их целей с единой политикой страны, с желаемым или не желаемым участием того или иного инвестора в реализации заимствования, а также определенной страховкой на случай «провала» займа и оказанию возможной финансовой помощи муниципалитету при расчетах с кредиторами. С другой стороны, одобрение создает атмосферу моральной поддержки и уверенности у кредиторов и у общественности в правильности осуществления заимствования. Что касается ограничений по займам, то этот компонент требует разработки трех видов лимитов: лимита общей задолженности (общий лимит займа), лимита ежегодного обслуживания долга и прочих лимитов и ограничений
3. Серьезной предпосылкой совершенствования муниципальных заимствований должно стать улучшение процесса местного бюджетирования. Дальнейшее развитие муниципальных заимствований настоятельно требует разделения местных бюджетов на текущий и капитальный бюджеты. В настоящее время местные бюджеты не разрабатываются без их соответствующего разделения на операционный (текущий) и капитальный бюджеты, как это имеет место в развитых странах и в странах с переходной экономикой. Такое правило разделения местных бюджетов позволяет увеличивать прозрачность местного финансового управления. Это также облегчает оценить, достаточны ли текущие доходы, чтобы покрыть эксплуатационные расходы, или достаточно ли доходов на капитальные вложения для финансирования инвестиционных программ, каков уровень операционного профицита и др. Эта информация поддерживает построение жизнеспособных программ капитального развития и помогает в оценке кредитоспособности.
4. Необходимым условием совершенствования муниципальных заимствований является расширения горизонтов бюджетирования до 7-10 лет. Процедура составления и исполнения многолетнего муниципального бюджета, в свою очередь, обеспечивает связь поставленных стратегических целей с конкретной процедурой осуществления инвестиций, и позволяет осуществлять контроль за исполнением инвестиционных решений. Кроме этого, составление многолетнего бюджета представляет аналитический процесс возможного инвестиционного выбора для муниципалитета и принятия решения для выбора определенных альтернатив. Это также способствует выявлению потенциальных рисков связанных с осуществлением инвестиционных проектов. Многолетний бюджет устанавливает суммы и сроки ожидаемых капитальных затрат, доходов, получаемых по отдельным существующим и новым проектам, в течении ряда бюджетных лет, а также определяет потребность муниципального образования в заимствованиях и обеспечивает необходимую информацию для местного ликвидного бюджета.
5. Важной предпосылкой улучшения управления муниципальными заимствованиями закономерно выступает составление бухгалтерского отчета или баланса у местного органа

власти. Наличие баланса муниципалитета или муниципального образования позволяет определить его кредитоспособность, оценить ее с позиций надежности, и неустойчивости потенциального заемщика. Составление балансов муниципальных образований способствует также обеспечению их рейтинговой оценки, что создает экономическую информацию потенциальных инвесторов.

Приходится констатировать, что в Республике Беларусь в течении последнего десятилетия не сложился принципиально новый механизм бюджетных взаимоотношений властей разных уровней, несмотря на провозглашение реформ на всех уровнях управления. Механизм местного финансового управления, не только не претерпел изменений со времен бывшего Союза, но и продолжает использоваться в настоящее время. На фоне начавшихся реформ на локальном уровне во многих бывших республиках пост советского пространства, в Беларуси наметились определенные «очаги» финансовой децентрализации. Однако, они до настоящего времени не затронули таких основополагающих элементов, как разграничение доходных и расходных полномочий, реформирования самого слабого звена межбюджетных отношений, взаимоотношения бюджетов районов и бюджетов сельских поселковых Советов, развития нормативно правовой базы бюджетного процесса на локальном уровне.

Проведенное исследование в области местного финансового управления и межбюджетных отношений и позволяет сделать следующие выводы:

1. Как показывает анализ, Республика Беларусь еще далека от выполнения правил финансовой децентрализации. Несмотря на провозглашенную Конституцией Республики Беларусь самостоятельность местных бюджетов, бюджетная система все еще остается неразделенной. В общественном сознании прочно укоренилось представление о том, что местные бюджеты воспринимаются как составные части единого Республиканского бюджета в системе бюджетной вертикали, а их доходная и расходные части регламентируется Законом о Бюджете Республики Беларусь. Не случайно поэтому, что степень налоговой власти местных органов власти на местах крайне низок и выражается в узких правах в налогообложении, отсутствии местной бюджетной автономии, стремлении вышестоящих финансовых органов формировать бюджеты благополучных административно – территориальных единиц с дотациями, выполнении функции сбора налогов в централизованном порядке.
2. При условии решимости дальнейшего реформирования местного финансового управления и межбюджетных отношений в Республике Беларусь необходимо укреплять и развивать его законодательную базу. Прежде всего, необходимо пересмотреть и переработать существующую законодательную базу местного финансового управления. Очевидно, что следует отказаться от регулятивного характера Закона о Бюджете вопросов, связанных с управлением местными финансовыми отношениями. Закон о Бюджете, по сути, усиливает единый бюджетный процесс и систему административного управления регионами из Центра и никак не способствует развитию финансовой децентрализации и автономии на местном уровне управления.
3. Дальнейшее развитие финансовых основ местного управления и самоуправления в Республике Беларусь настоятельно требует дополнения законодательной базы местного управления и самоуправления специальными законами, регулирующими финансовую деятельность местных органов власти. На наш взгляд, ими могли бы быть стать: Закон о местных финансах и бюджетах; Закон о муниципальном кредите и др. В дальнейшем необходимо принятие Бюджетного кодекса, в котором следует отразить понятие «расходные полномочия» как права и обязанности органов местной власти в пределах их компетенции. В него также следует включить формулу выравнивания, права и обязанности в области нормативно-правового регулированию бюджетных расходов, обеспечения их финансовыми ресурсами, осуществления финансирования общественных услуг.

Одновременно следует определить общие принципы распределения расходных полномочий между властями разных уровней: центральной, региональной, местной.

4. Структура расходов местных бюджетов в Республике Беларусь является типичной для постсоветских стран. Традиционными в составе расходов остаются расходы на: непроизводственную сферу (текущее содержание учреждений непроизводственной сферы, коммунальное обслуживание, приобретение оборудования и инвентаря, капитальный ремонт, прочие); финансирование отраслей экономики в регионе (транспорт, жилищно – коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс, возмещение разницы в ценах на твердое топливо, реализуемое населению); капитальное строительство и прочие расходы. Значительную долю в расходах местных бюджетов составляют расходы на непроизводственную сферу (НПС) – 60 %. Данные расходы выступают объектом финансовых выравниваний. В составе расходов на НПС более 70% составляет текущее содержание объектов просвещения, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и прочих социальных объектов. На долю оплаты коммунальных услуг, приобретения оборудования и инвентаря, капитального ремонта и прочих расходов приходится от 28 до 30% расходов на НПС. Расходы местных бюджетов в Республике, так же как и в других странах, выступают составной частью рынка коммунальных услуг и подвержены влиянию социальных и экономических факторов. Наиболее общим фактором влияния на расходную базу местных бюджетов выступает внутренний валовой продукт (ВВП). Не менее важным фактором, предопределяющим структуру расходов, является процесс перехода к новым формам управления коммунальными предприятиями : подрядная форма, субподрядная форма, аренда, концессия, приватизированная форма. Активизация процесса трансформации форм коммунальных предприятий может значительно повлиять на структуру расходов, увеличивая долю инвестиций в коммунальном хозяйстве и сопряженные с ним отрасли в регионе. На структуру расходов может также существенно повлиять переход к реальной бюджетной автономии. Значительная часть расходных статей их размер и структура продолжают оставаться объектами жесткого регулирования из центра. Общими недостатками здесь является низкая степень самостоятельности местных бюджетов: их расходы в значительной степени регламентированы различными республиканскими нормативно правовыми актами. Сопоставление полномочий в процессе управления общественными услугами и финансовым обеспечением может свидетельствовать о существовании серьезных несоответствий между предоставленными расходными полномочиями и полнотой финансирования. Поэтому в ближайшей перспективе необходимо поставить задачу прекращения делегирования расходных функций, которые не обеспечены финансовыми источниками.
5. Наиболее типичной характеристикой доходной базы местных бюджетов является их недостаточная обеспеченность собственными источниками, что порождает высокую степень дотационности бюджетов. Как свидетельствует практика более 80% местных бюджетов, оказываются дефицитными. Исследования показывают, что значительная часть собственных налоговых поступлений, их размер и удельный вес, зависят от уровня экономического развития административно – территориальной единицы (города, района), с связи чем города областного даже районного подчинения имеют наибольшую долю собственных доходных источников в структуре местных бюджетов, чем районы и в наименьшей степени зависят от финансовой помощи от центральных органов власти и способны функционировать на принципах финансовой децентрализации.
6. Одним из резервов увеличения собственной доходной базы выступают возможности увеличения сборов имущественных налогов: налога на недвижимость и земельного налога. Переориентация на иммобильные налоги, платежи и сборы, осуществляется в Республике

все еще медленными темпами из-за практического приостановления процессов приватизации и разгосударствления.

7. При условии продолжения развитие реформ на местном уровне, очевидно, следует перейти к поэтапному экономическому эксперименту финансовой децентрализации на более низких уровнях управления. Первоначально в эксперимент следует включить благополучные районы и города, На втором этапе экспериментом могут быть охвачены отдельные районы и города, с непостоянством профицита бюджета. И наконец, заключительный этап должен охватить отдельные неблагополучные районы и города, с постоянным дефицитом бюджета. По результатам экономического эксперимента можно сделать соответствующие выводы, скорректировать модель финансовой децентрализации с учетом результатов эксперимента и окончательно внедрить ее в практику местного управления и самоуправления.
8. Требует улучшения практика местного бюджетирования. Серьезным недостатком местного бюджетирования в Беларуси является то, что процесс планирования и утверждения и доведения окончательных размеров местных бюджетов «встроен» в единый бюджетный процесс и целиком зависят от решений Центральных органов управления.
9. Другими недостатками формирования местных бюджетов является то, что в процессе бюджетирования не производится разделения местного бюджета соответственно на операционный и капитальный бюджеты. Не производится перспективного «скользящего» планирования и прогнозирования доходов и расходов местных бюджетов на ближайшую и отдаленную перспективу (5-10 лет), как это делается в развитых странах и странах с переходной экономикой. Не имеют места также общепринятые во всех странах стандарты и формы составления местного бюджета. В практике бюджетирования не составляются балансы административно – территориальных единиц.
10. Нуждается в совершенствовании механизм выравнивания и балансирования местных бюджетов. Действующий механизм выравнивания унаследован от бывшего Союза и основан на методе вертикального выравнивания с использованием норматива бюджетной обеспеченности на 1 жителя. Выравнивание местных бюджетов осуществляется по расходам на непроизводственную сферу (НПС) без учета налоговых способностей и усилий местных органов власти. Другими словами, дотации выделяются при превышении защищенных статей расходов на НПС над нормативным значением, рассчитанным по формуле бюджетной обеспеченности на 1 жителя без увязки с потенциальными возможностями собственной доходной базы. Таким образом, методика выделения дотаций из Центра не «улавливает» фискальных способностей административно – территориальных единиц и порождает иждивенческие настроения среди местных органов власти. В связи с этим было бы целесообразным в ближайшей перспективе перейти к модели финансовых выравниваний по принципу выделения средств из фонда финансовой поддержки административно – территориальных единиц исходя из разрыва между расходными потребностями и собственными фискальными способностями.
11. Система муниципальных заимствований в Республике находится в зачаточном состоянии и ограничивается инвестиционными займами на жилищное строительство. К недостаткам развития муниципальных заимствований в следует отнести отсутствие в Республике системы регулирования муниципальных займов, включающей установленные нормативы ограничений в заимствованиях, уполномоченные институты регулирования заимствований, законодательную базу заимствований, правила выхода местных властей на денежный и финансовые рынки, отсутствие механизма конвертации муниципальных ценных бумаг в надежные инструменты финансового рынка.

§ 5.2. Бюджетный процесс в Республике Беларусь

В начале 90-х годов низовые органы власти - местные Советы в восточноевропейских странах, в том числе и в Беларуси, были преобразованы в местные самоуправления. Основанием для смены статуса (иногда и названия) было то, что прежде местные Советы экономически были в полной зависимости от центральной власти, доходы и расходы их бюджетов определялись и утверждались центром, вследствие чего политически они не могли быть выразителями воли жителей городов и сел. Сметное финансирование, породило равнодушие к экономической и финансовой стороне деятельности местных властей, не было стимула к экономному расходованию средств, что вело к расточительности и, в конечном счете, к иждивенчеству.

Новое правовое положение местных бюджетов и закрепление за ними ряда источников доходов, казалось бы, должны изменить экономическое положение общин, сделать их бюджеты надежной финансовой базой самоуправления. Приходится, однако, констатировать, что реальных финансовых и экономических сдвигов новое правовое положение местных органов власти пока не принесло. Местные бюджеты по-прежнему остаются преимущественно дотационными, а нередко принцип децентрализации вообще носит декларативный характер.

В бюджетную систему Республики Беларусь как самостоятельные части включаются республиканский и местные бюджеты. К местным относятся областные, районные, городские, поселковые бюджеты и бюджеты сельсоветов. Консолидированный бюджет[270] представляет собой совокупность бюджетов соответствующей административно-территориальной единицы. К примеру, бюджеты сельсоветов, поселков, городов районного подчинения, расположенных на территории района, и районный бюджет составляют консолидированный бюджет района. Соответственно бюджеты районов, городов областного подчинения и областные бюджеты составляют консолидированный бюджет области.

Состояние процесса бюджетирования в местном финансовом управлении

Характерной особенностью процесса бюджетирования в местном финансовом управлении является формирование местных бюджетов в рамках единого с республиканским бюджетного процесса. Это накладывает определенную специфику. Министерство финансов Республики Беларусь и местные финансовые органы ежегодно составляют консолидированные бюджеты соответственно Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц. В соответствии с Законом о бюджете Республики Беларусь процесс составления местных бюджетов автоматически встроен в процесс составления Республиканского бюджета (см. рис. 12).

В то же время, законодательное поле оперирует понятиями различных уровней бюджета и их самостоятельности, независимости друг от друга. «Республиканский бюджет и местные бюджеты всех уровней являются самостоятельными и отражают доходы и расходы, которыми распоряжаются соответствующие государственные органы».[271]

Самостоятельность бюджетов как части бюджетной системы заключается в том, что утверждение республиканского бюджета осуществляется законом Республики Беларусь, местных бюджетов - решениями соответствующих местных Советов депутатов, а их исполнение возлагается на Правительство Республики Беларусь и местные исполнительные и

---

[270] Термин «Консолидированный бюджет» используется в Законе Республики Беларусь от 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджет6ных фондах» (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 N 192-З, от 04.12.1998 N 212-З, от 02.12.1999 N 331-З, от 09.07.2002 N 119-З, от 24.07.2002 N 134-З, от 31.12.2005 N 80-З), а также в Приказе Министерства финансов Республики Беларусь «Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» 30 декабря 1998 г. N 316

[271] «Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» Приказ министерства финансов Республики Беларусь 30 декабря 1998 г. N 316 // // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

распорядительные органы на основе бюджетного регулирования. Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом соответствующих государственных органов самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять бюджет.

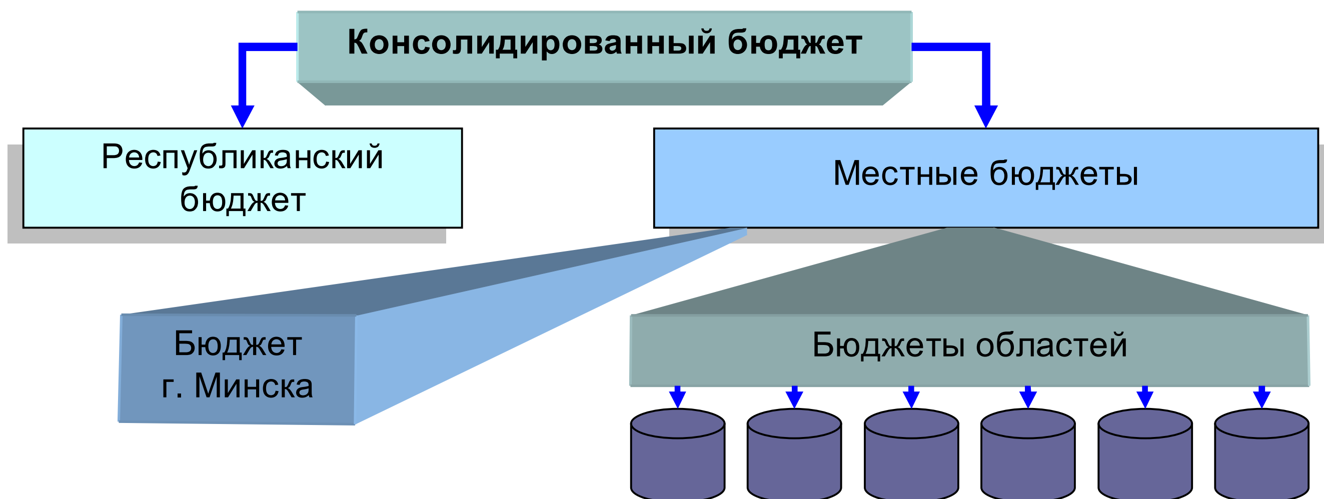


Рисунок 18. Бюджетная система Республики Беларусь

Консолидированный бюджет представляет собой совокупность бюджетов соответствующей административно - территориальной единицы. Так, бюджеты сельсоветов, поселков, городов районного подчинения, расположенных на территории района, и районный бюджет составляют консолидированный бюджет района. Соответственно бюджеты районов, городов областного подчинения и областные бюджеты составляют консолидированный бюджет области.

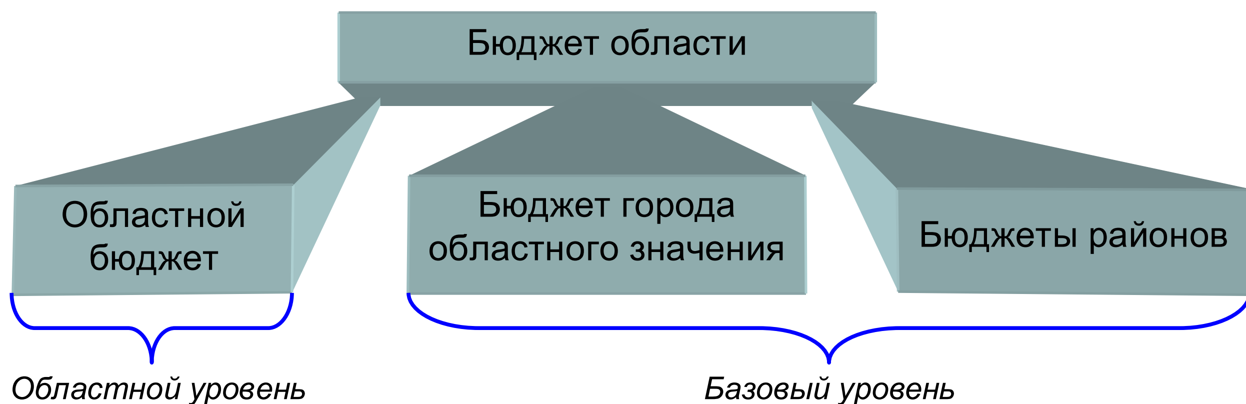


Рисунок 19. Структура бюджета области

Первоначально процесс составления местных бюджетов начинается на местах. Следующим за областным уровнем местных бюджетов выступают базовые бюджеты – бюджеты районов и городов областного значения. Местные финансовые органы – районные и городские финансовые отделы определяют возможности сбора собственных, закрепленных налогов, а также разделенных налогов. Одновременно определяются расходы базовых местных бюджетов. Планируемые данные по доходам (налогам и неналоговым платежам) и расходам передаются в вышестоящий финансовый орган – областной финансовый отдел или управление. На этом этапе

определятся областной бюджет, а также возможности покрытия дефицита бюджетов районов и городов дотациями из бюджета области и при необходимости из республиканского (центрального) бюджета.[272]

К бюджетам первичного уровня относятся бюджеты городов районного значения, сельские и поселковые бюджеты.

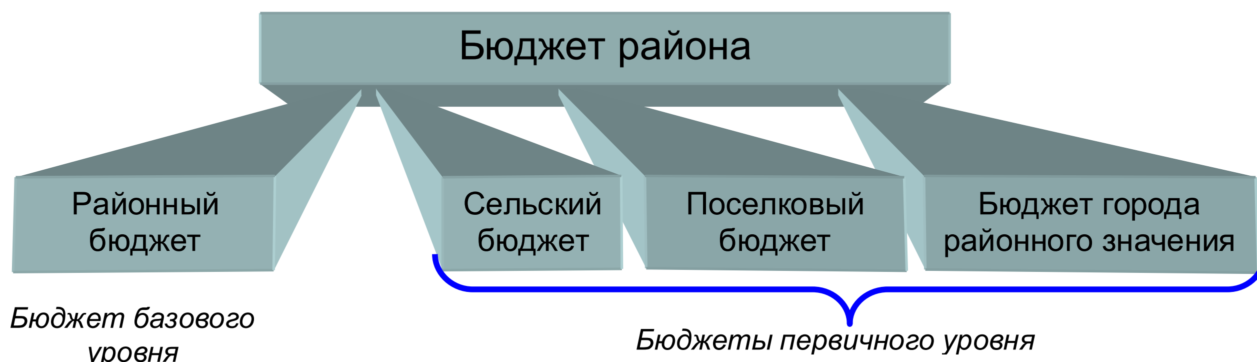


Рисунок 20. Структура бюджета района

Следующий этап бюджетирования осуществляется в Министерстве финансов Республики Беларусь. Там производится «стыковка» всех местных бюджетов с республиканским бюджетом и их «встраивание» в единый консолидированный бюджет государства. Особенностями данного этапа являются: определение консолидированного бюджета, определения размера дотаций, субвенций, субсидий местным бюджетам, за счет средств республиканского бюджета, уточнение и корректировка доходов бюджетов районов, городов и областных бюджетов.

Очередной этап бюджетного процесса связан с рассмотрением проекта республиканского бюджета в Правительстве Республики Беларусь. Здесь рассматриваются местные бюджеты и республиканский бюджет с позиций их взаимосвязей и взаимозависимостей в едином бюджетном процессе. После рассмотрения проект бюджета направляется Президенту Республики Беларусь, который после его рассмотрения собирает руководителей областей, а также крупных министерств и ведомств в целях уточнения и корректировки местных бюджетов и республиканского бюджета в составе консолидированного бюджета.

После процедуры уточнения проект бюджета передается в нижнюю палату Парламента Республики Беларусь – Палату представителей для парламентских слушаний и его принятия, после которого проект представляется в верхнюю палату – Совет Республики для одобрения.

После процедур рассмотрения документа Парламентом, проект Республиканского бюджета передается Президенту Республики Беларусь для его подписания, после чего принимает силу Закона.

---

[272] Не следует смешивать понятия областной бюджет и бюджет области. Последний представляет собой совокупность бюджета области и бюджетов районов и городов. Доходы областного бюджета формируются за счет отчислений от НДС, за исключением отчислений, передаваемых республиканский бюджет и базовые бюджетов, отчислений от налогов на доходы и прибыль за исключением отчислений, передаваемых в республиканский бюджет и базовые бюджеты, отчислений от подоходного налога с граждан, отчислений от налога на недвижимость, отчислений целевых сборов на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда ряда городов, других налогов, доходов и неналоговых поступлений, за исключением отчислений, уплачиваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь в республиканский бюджет и бюджеты районов и городов, отчислений дорожного фонда, отчислений фонда охраны природы, отчисления фонда стабилизации экономики, отчислений жилищно-инвестиционного фонда, других налогов, доходов и неналоговых поступлений, за исключением отчислений, уплачиваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь в республиканский бюджет и бюджеты районов и городов.

Заключительный этап бюджетного процесса связан с утверждением местных бюджетов на местах: в областях – областными Советами депутатов, районах и городах – соответственно районными и городскими Советами депутатов. Утверждение этих документов производится после утверждения республиканского бюджета и как правило после начала бюджетного года – в январе – феврале месяце.

Таким образом, особенностью местного бюджетирования в Беларуси является то, что процесс планирования и утверждения и доведения окончательных размеров местных бюджетов «встроен» в единый бюджетный процесс государства и целиком зависят от решений центральных органов управления.

Другой особенностью построения местных бюджетов является то, что в процессе бюджетирования не производится разделения местного бюджета соответственно на операционный и капитальный бюджеты. Тогда как законом оговаривается, что расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие расходы и капитальные расходы. Группировка расходов на текущие и капитальные устанавливается экономической (предметной) классификацией расходов. Не производится перспективного планирования и прогнозирования доходов и расходов местных бюджетов на ближайшую и отдаленную перспективу (5-7 лет), как это делается в развитых странах и странах с переходной экономикой. Не имеют места также общепринятые во всех странах стандарты и формы составления местного бюджета. В практике бюджетирования не составляются балансы муниципальных образований.

Характерно, что составление местных бюджетов по общепринятым стандартам и формам, а также балансов регионов и муниципалитетов позволило бы лучше представлять их оценку финансового и экономического состояния в целях дальнейшего привлечения в них инвестиций.

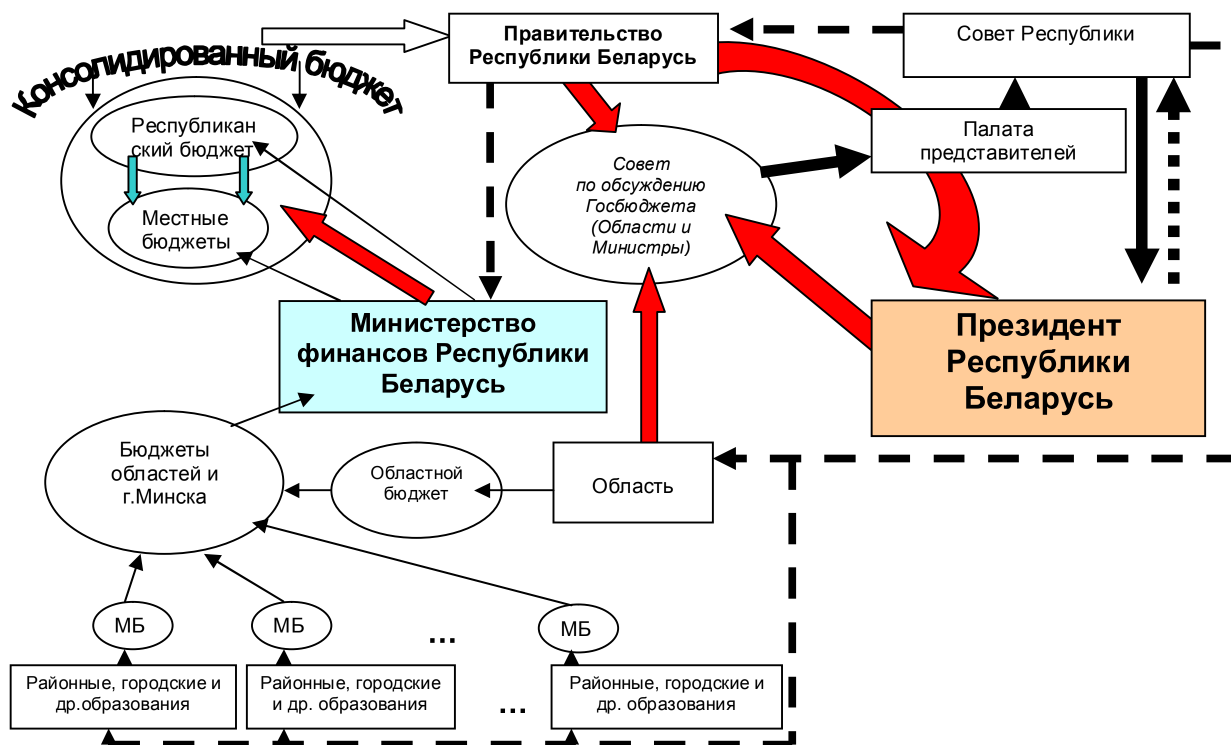


Рисунок 21. Схема построения бюджетных отношений в Беларуси

5.2.1. Основы бюджетного процесса

Бюджетный процесс - регламентированная Конституцией Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь, Законом «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[273] и другими нормативными актами деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов.

Составление бюджета на очередной финансовый (бюджетный) год производится в соответствии с законодательством Республики Беларусь на основе отчетных данных об исполнении бюджета за предыдущий год и за определенный период текущего года, прогнозных оценок доходов, параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, государственных и региональных программ в сроки, устанавливаемые Правительством Республики Беларусь и местными исполнительными и распорядительными органами.

Республиканский бюджет утверждается законом Республики Беларусь, местные бюджеты - решениями местных Советов депутатов.

Финансовый (бюджетный) год на территории Республики Беларусь устанавливается с 1 января по 31 декабря календарного года. Счетный период включает финансовый (бюджетный) год и льготный период после его окончания, составляющий один месяц, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в период исполнения бюджета за прошедший финансовый (бюджетный) год.

Правительство Республики Беларусь устанавливает для Министерства финансов сроки составления расчетных показателей по доходам и расходам консолидированного бюджета Республики Беларусь, республиканского бюджета и консолидированных бюджетов областей и города Минска.

Областными (Минским городским) исполнительными и распорядительными органами устанавливаются для финансовых органов сроки составления расчетных показателей по доходам и расходам консолидированных бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц, местных бюджетов. При этом окончательное составление местных бюджетов на очередной финансовый (бюджетный) год производится после утверждения вышестоящими местными Советами депутатов нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в соответствующие местные бюджеты.

Рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении производятся гласно, за исключением случаев, когда рассматриваются вопросы, отнесенные законодательством Республики Беларусь к категории государственных секретов.

Организация работы по составлению проекта республиканского бюджета

Составление проекта бюджета является составной частью бюджетного планирования. В ходе этой работы определяются размеры денежных накоплений организаций, доходов населения и суммы их платежей, выявляется потребность в средствах отраслей экономики, социальной сферы, на другие расходы и мероприятия, определяются суммы их финансирования из бюджета, за счет средств организаций и других источников.

Организация работы, методическое руководство по составлению проекта республиканского бюджета и определению нормативов отчислений от республиканских налогов

---

[273] Закон Республики Беларусь от 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджет6ных фондах» (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 N 192-З, от 04.12.1998 N 212-З, от 02.12.1999 N 331-З, от 09.07.2002 N 119-З, от 24.07.2002 N 134-З, от 31.12.2005 N 80-З) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска осуществляются Министерством финансов.

Министерством финансов разрабатываются соответствующие показатели и формы, по которым министерства, другие республиканские органы государственного управления, иные юридические лица, получающие ассигнования из бюджета, облисполкомы и Минский горисполком должны представлять материалы, необходимые для составления проектов республиканского бюджета и определения нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска.

Для определения бюджетно-финансовой политики в соответствии с программой социально-экономического развития Республики Беларусь областные (Минский городской) исполнительные и распорядительные органы представляют в Министерство финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные Министерством финансов.

Формы бюджетной документации по республиканскому и местным бюджетам определяются Министерством финансов.

Составлению проекта бюджета предшествует разработка соответствующих организационных мероприятий:

- определяются основные этапы и виды работ;
- ожидаемое исполнение доходов и расходов консолидированного бюджета республики и его составных частей (республиканского и местных бюджетов) за текущий финансовый (бюджетный) год;
- производится анализ статистических отчетных данных о развитии экономики республики в целом и отдельных административно-территориальных единиц;
- систематизируются для учета в проекте бюджета на планируемый финансовый (бюджетный) год принятые законодательные и нормативные акты об изменении налогового и другого законодательства, поручения Президента Республики Беларусь, решения Правительства Республики Беларусь о приоритетном финансировании в планируемом финансовом (бюджетном) году отдельных отраслей экономики и социальной сферы и другим вопросам;
- обеспечивается получение от Министерства экономики и согласование с ним параметров прогноза социально-экономического развития республики (рост (снижение) объемов производства, объем валового внутреннего продукта, уровень инфляции, рост среднемесячной заработной платы и др.), от Национального банка - основных направлений денежно-кредитной политики.

Составление проектов бюджетов находится в исключительной компетенции Правительства Республики Беларусь и соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляется Министерством финансов и местными финансовыми управлениями соответствующих исполнительных и распорядительных органов.

Составление проектов бюджетов осуществляется на основании прогноза социально-экономического развития республики, основных направлений бюджетно-финансовой политики.

Министерством экономики, Министерством финансов и Национальным банком Республики Беларусь ежегодно до 1 августа года, предшествующего планируемому финансовому (бюджетному) году, разрабатываются параметры прогноза социально-экономического развития республики, основные направления бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики, которые представляются на рассмотрение Правительства Республики Беларусь, а после одобрения Правительством - на рассмотрение Президента

Республики Беларусь. Если бюджетно-финансовая и денежно-кредитная политика представляют собой узкоотраслевые документы, то прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь проходит более сложную процедуру нескольких институтов. Так, президент утверждает ***важнейшие параметры*** прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь[274] на предстоящий год, а правительство в свою очередь ***целевые показатели*** прогноза социально-экономического развития[275].

Министерство статистики и анализа Республики Беларусь и его органы представляют Министерству финансов, местным исполнительным и распорядительным органам статистическую информацию, необходимую для разработки прогнозов социально-экономического развития, проектов бюджетов.

Национальный банк Республики Беларусь представляет в Министерство финансов информацию, необходимую для подготовки проекта республиканского бюджета на очередной финансовый (бюджетный) год.

Министерством финансов и местными финансовыми органами соответственно определяются прогнозные показатели по доходам и расходам республиканского и местных бюджетов. При этом расходы бюджетов формируются с учетом прогнозируемых доходов. Министерство финансов на основе проектов республиканского бюджета и бюджетов областей и города Минска составляет проект консолидированного бюджета Республики Беларусь.

В соответствии со сроком представления проекта бюджета Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, установленным Советом Министров Республики Беларусь, Министерство финансов готовит указания о порядке и сроках представления материалов по проекту республиканского бюджета и определению нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска для министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, получающих ассигнования из бюджета, облисполкомов и Минского горисполкома.

Министерством финансов устанавливаются показатели, формы и сроки представления прогнозных оценок:

Кто	***Что представляет***
Министерства, другие республиканские органы государственного управления, иные юридические лица, получающие ассигнования из бюджета	Прогнозные расчеты по доходам и расходам вместе с пояснительной запиской
Облисполкомы и Минский горисполкомом	Расчетные показатели по доходам (по контингенту и по отчислениям) и по расходам по бюджетам областей и города Минска и другие расчеты в соответствии с указаниями Министерства финансов

[274] Указ президента Республики Беларусь 12 декабря 2005 г. № 587 «Об утверждении важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 год» // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

[275] Правительство Беларуси постановлением №1566 от 29 декабря 2005 года утвердило основные целевые показатели прогноза социально-экономического развития страны на 2006 год. Целевые показатели и поквартальные значения доведены до всех отраслевых министерств, концернов, комитетов. Их выполнение позволит реализовать важнейшие параметры прогноза социально-экономического развития страны на 2006 год, утвержденные Указом Президента Республики Беларусь от 12 декабря 2005 года №587.

В соответствии с постановлением правительства республиканские органы госуправления, облисполкомы и Минский горисполком должны обеспечить принятие и реализацию комплекса мер по выполнению основных целевых показателей в 2006 году. Министерство экономики, Минстат и другие госорганы будут осуществлять постоянный мониторинг и контроль за выполнением годовых и поквартальных целевых показателей социально-экономического развития. В перечень целевых в 2006 году включены новые показатели: доля выпуска новой и сертифицированной продукции, индекс роста стоимости строительно-монтажных работ, экспорт и импорт услуг.

Министерства, другие республиканские органы государственного управления, иные юридические лица, получающие ассигнования из бюджета, представляют свои расчеты исходя из основных параметров экономического роста на планируемый финансовый (бюджетный) год, предусмотренных в Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь[276], прогнозных макроэкономических показателей, с учетом решений Президента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь о финансировании отдельных расходов из республиканского бюджета, с приложением перечня республиканских целевых программ (с указанием основания для включения их в проект республиканского бюджета, технико-экономического обоснования, ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации программы, распределения объемов и источников финансирования по годам, заказчика (заказчиков) программы, а также других документов и материалов, необходимых для утверждения долгосрочной целевой программы), заявку на объем ассигнований на государственные капитальные вложения в целом по заказчику и, в том числе, в разрезе разделов функциональной бюджетной классификации, заявку на суммы рублевых средств, необходимых для покупки валюты, по расходам, предполагаемым в планируемом году в свободно конвертируемой валюте.

Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2015 годы разработаны Министерством экономики совместно с республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, облисполкомами и Минским горисполкомом в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»[277].

Данный документ во многом определяет цели и задачи, приоритеты и важнейшие направления социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. В нем дается оценка современного состояния экономики социальной сферы, анализируются важнейшие предпосылки и факторы экономического роста (демографический, природно-ресурсный, производственный потенциалы, внешнеэкономическая ситуация). На их основе разрабатываются исходные положения документа, включающие конкретизацию целей и задач Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь в рассматриваемый период, важнейшие социально-экономические и экологические ориентиры социально-экономического развития, а также необходимые для их достижения параметры макроэкономической, социальной, инновационно-инвестиционной, финансовой и внешнеэкономической политики.

В целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства данные Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2015 годы используются при разработке среднесрочных программ и годовых прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь (основным из которых является бюджет), а также соответствующих программ и прогнозов по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по административно-территориальным единицам.

Расчеты бюджетных ассигнований предусматриваются исходя из сети и контингентов на планируемый год, установленной штатной численности работников, должностных окладов и ставок заработной платы, принятых норм расходов и других показателей, связанных с характером деятельности учреждений, а также с учетом соблюдения режима экономии.

[276] Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 ноября 2006 г. № 1475 «Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2015 годы». // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

[277] Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. N 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

Указанные материалы при необходимости уточняются и представляются Министерству финансов в случаях уточнения бюджета в процессе его исполнения.

Рассмотрение указанных материалов производится Министерством финансов с участием представителей министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, получающих ассигнования из бюджета, облисполкомов и Минского горисполкома.

В процессе рассмотрения прогнозных расчетов по доходам и расходам, представленных указанными органами, Министерство финансов:

- проверяет соответствие данных в представленных материалах макроэкономическим показателям развития экономики и социальной сферы;
- на основе анализа отчетных данных и других материалов изыскивает возможность увеличения доходов бюджета за счет более полного учета всех внутрихозяйственных ресурсов;
- проверяет правильность определения на предстоящий год затрат и источников их покрытия, а также отражения изменений в области цен, заработной платы, норм материальных и денежных затрат и других норм;
- уточняет прогнозные расчеты по доходам и расходам и вносит в них поправки, связанные с результатами рассмотрения;
- производит при необходимости уменьшение (увеличение) проектируемых министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, иными юридическими лицами, получающими ассигнования из бюджета, облисполкомами и Минским горисполкомом сумм доходов и расходов бюджета после определения доходов и расходов на планируемый финансовый (бюджетный) год по консолидированному бюджету с учетом необходимости сбалансирования республиканского бюджета и бюджетов областей и города Минска.

Предложения и разногласия министерств, других республиканских органов государственного управления, облисполкомов и Минского горисполкома по результатам рассмотрения прогнозных расчетов по доходам и расходам рассматриваются руководством Министерства финансов.

По рассмотрению прогнозных расчетов по доходам и расходам бюджета, а также предложений и разногласий министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, получающих ассигнования из бюджета, облисполкомов и Минского горисполкома Министерство финансов:

- составляет свод доходов и расходов консолидированного бюджета республики;
- проект республиканского бюджета;
- свод доходов и расходов бюджетов областей и города Минска и бюджетов каждой области и города Минска;
- подготавливает предложения о нормативах отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска.

Доходы, включаемые в проект республиканского бюджета, определяются по каждому доходному источнику.

Расходы, включаемые в проект республиканского бюджета, определяются по функциональной, ведомственной, экономической (предметной) классификации по каждому министерству, другому республиканскому органу государственного управления, иному юридическому лицу, получающему ассигнования из бюджета.

После представления Правительству Республики Беларусь проекта республиканского бюджета и предложений о нормативах отчислений от республиканских налогов и других

обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска Министерство финансов сообщает:

Кому	*Что*
Министерствам, другим республиканским органам государственного управления, иным юридическим лицам, получающим ассигнования из бюджета	Учтенные в проекте республиканского бюджета суммы ассигнований из республиканского бюджета
Облисполкомам и Минскому горисполкому	Расчетные показатели по доходам и расходам по бюджетам областей и города Минска и проекты нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в их бюджеты

Разработанные Министерством финансов проект республиканского бюджета и показатели консолидированного бюджета Республики Беларусь с расчетными и аналитическими материалами представляются в Правительство Республики Беларусь к установленному сроку на рассмотрение.

Одновременно в Правительство Республики Беларусь представляются:

- расчетные показатели по доходам и расходам бюджетов областей и города Минска и предложения о нормативах отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска, свод доходов и расходов консолидированного бюджета и бюджетов областей и города Минска на предстоящий финансовый (бюджетный) год и оценка ожидаемого исполнения бюджетов за год, предшествующий планируемому финансовому (бюджетному) году;
- основные прогнозные макроэкономические показатели, принятые при определении доходов и расходов бюджета, предложения по сбалансированию бюджетов, проект закона Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на планируемый финансовый (бюджетный) год, пояснительные записки к ожидаемому исполнению бюджета за текущий финансовый (бюджетный) год и к проекту бюджета на очередной финансовый (бюджетный) год.

Проект республиканского бюджета, расчетные показатели по доходам и расходам по консолидированному бюджету республики, нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска рассматриваются Правительством Республики Беларусь согласно регламента на расширенном заседании с приглашением представителей министерств, других республиканских органов государственного управления, облисполкомов и Минского горисполкома.

Согласно статье 21 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[278] рассмотренные и одобренные Правительством Республики Беларусь проекты республиканского и консолидированного бюджетов Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год представляются на рассмотрение Президента Республики Беларусь.

Президент Республики Беларусь в соответствии со статьей 21 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах», как правило, до 1 октября года, предшествующего очередному финансовому (бюджетному) году, вносит в Парламент Республики Беларусь проект закона о бюджете

[278] Закон Республики Беларусь от 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетбных фондах» (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 N 192-З, от 04.12.1998 N 212-З, от 02.12.1999 N 331-З, от 09.07.2002 N 119-З, от 24.07.2002 N 134-З, от 31.12.2005 N 80-З) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год со следующими приложениями:

- пояснительная записка к проекту бюджета;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый (бюджетный) год;
- проект консолидированного бюджета Республики Беларусь на планируемый финансовый (бюджетный) год;
- основные показатели взаимоотношений республиканского бюджета с местными бюджетами;
- оценка ожидаемого исполнения республиканского и консолидированного бюджетов за год, предшествующий планируемому финансовому (бюджетному) году;
- прогнозные расчеты по доходам и расходам республиканского бюджета на планируемый финансовый (бюджетный) год.

При необходимости внесения изменений и дополнений в акты законодательства Республики Беларусь, регулирующие порядок налогообложения, Президент Республики Беларусь вносит в Парламент Республики Беларусь проекты соответствующих законов либо до внесения проекта закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, либо одновременно с этим проектом.

Представленный в Парламент Республики Беларусь проект Закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год рассматривается в соответствии с Конституцией Республики Беларусь в порядке, установленном Регламентом, постоянными комиссиями Палаты представителей, а затем по представлению Комиссии по бюджету, финансам и налоговой политике[279] принимается Палатой представителей.

При утверждении ассигнований по разделам и подразделам расходов республиканского бюджета согласно статье 21 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» первоначально обсуждаются и утверждаются поправки, предусматривающие сокращение расходов, а затем - поправки, предусматривающие их увеличение.

Принятый Палатой представителей проект закона о бюджете Республики Беларусь вносится на рассмотрение в Совет Республики, где он предварительно рассматривается постоянной комиссией. Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, представляется на подпись Президенту Республики Беларусь.

Согласно статье 21 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[280] Законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год устанавливаются и утверждаются следующие основные показатели:

- превышение доходов над расходами бюджета (профицит бюджета) или расходов над доходами бюджета (дефицит бюджета), предельный размер дефицита по республиканскому бюджету, бюджетам областей и города Минска, внутренние и внешние источники финансирования дефицита республиканского бюджета;
- распределение доходов между республиканским и местными бюджетами и

[279] В сферу компетенции входят вопросы принятия и исполнения бюджета, бюджетно-финансовой политики, бюджетного регулирования, бюджетной системы, бюджетной классификации, внебюджетных фондов, внутреннего и внешнего государственного долга, налоговой политики, налогов и сборов, взимаемых в бюджет, декларирования доходов и имущества, государственной статистики.

[280] Закон Республики Беларусь от 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджет6ных фондах» (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 N 192-З, от 04.12.1998 N 212-З, от 02.12.1999 N 331-З, от 09.07.2002 N 119-З, от 24.07.2002 N 134-З, от 31.12.2005 N 80-З) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска;
- доходы республиканского бюджета в общей сумме и по видам налогов и других обязательных платежей в соответствии с бюджетной классификацией доходов Республики Беларусь;
- расходы республиканского бюджета в общей сумме, по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации Республики Беларусь и по ведомственной бюджетной классификации;
- перечень республиканских целевых программ, финансирование которых предусмотрено из средств республиканского бюджета в планируемом финансовом (бюджетном) году;
- объем ассигнований на государственные капитальные вложения в отраслевом разрезе, финансирование которых в планируемом финансовом (бюджетном) году предусмотрено из средств республиканского бюджета;
- перечень защищенных статей;
- размер оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету.

В Законе о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год устанавливаются также размер прироста внутреннего и лимит внешнего государственного долга Республики Беларусь, лимит участия Национального банка Республики Беларусь в кредитовании республиканского бюджета, размер платы за обслуживание Национальным банком Республики Беларусь государственного внутреннего долга и другие показатели.

При утверждении ассигнований по разделам и подразделам расходов республиканского бюджета первоначально обсуждаются и утверждаются поправки, предусматривающие сокращение расходов, а затем - поправки, предусматривающие их увеличение.

После принятия Закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год Министерство финансов сообщает:

Кому	***Что***
Министерствам, другим республиканским органам государственного управления, иным юридическим лицам, получающим ассигнования из бюджета	Показатели по ассигнованиям из республиканского бюджета
Облисполкомам и Минскому горисполкому	Нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска

Министерство финансов в установленном порядке разрабатывает проект постановления Совета Министров Республики Беларусь о мерах по реализации принятого Закона Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, в котором предусматривается:
- принятие к исполнению утвержденный Законом республиканский бюджет с указанием общей суммы доходов и общей суммы расходов, предельного размера дефицита и величины оборотной кассовой наличности на конец финансового (бюджетного) года;
- установление доходов республиканского бюджета по видам и его расходы по функциональной бюджетной классификации;
- определяются меры по реализации принятого закона о бюджете Республики Беларусь и даются поручения Министерству финансов, другим министерствам и республиканским органам государственного управления по обеспечению полного поступления доходов и своевременного финансирования расходов, другим вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета.

Министерство финансов по согласованию с министерствами, другими республиканскими органами государственного управления устанавливает поквартальное распределение доходов и расходов республиканского бюджета, источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита республиканского бюджета.

При этом поквартальное распределение расходов бюджета производится с учетом поступления доходов в каждом квартале, а также сезонности отдельных расходов и необходимости сбалансирования республиканского бюджета по кварталам.

Министерства, другие республиканские органы государственного управления в пределах поквартального распределения ассигнований из республиканского бюджета, установленного для данного министерства, другого республиканского органа государственного управления, доводят до подведомственных им предприятий суммы ассигнований из бюджета.

Исходя из утвержденного республиканского бюджета и с учетом поквартального распределения доходов и расходов республиканского бюджета, сводных смет расходов министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, получающих ассигнования из республиканского бюджета, Министерство финансов составляет годовую с поквартальным распределением роспись доходов и расходов и источников покрытия дефицита республиканского бюджета по всем подразделениям классификации доходов, функциональной, ведомственной и экономической (предметной) классификации расходов бюджетной классификации Республики Беларусь и источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита бюджета.

Роспись доходов и расходов бюджета, источников покрытия дефицита республиканского бюджета утверждается Министерством финансов и является основным документом, в соответствии с которым осуществляется исполнение бюджета по доходам и расходам, обеспечивается поступление доходов и производится финансирование министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, получающих ассигнования из бюджета, облисполкомов и Минского горисполкома по средствам, передаваемым из республиканского бюджета.

Закон о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год и решения местных Советов депутатов об утверждении соответствующих бюджетов должны быть приняты в установленном порядке до 1 января очередного финансового (бюджетного) года. Утверждение местных бюджетов производится после утверждения соответствующих вышестоящих бюджетов.

В случае неутверждения республиканского и (или) местных бюджетов до начала финансового (бюджетного) года Правительство Республики Беларусь и местные исполнительные и распорядительные органы имеют право в течение каждого месяца до утверждения соответствующих бюджетов в порядке, установленном настоящим Законом, расходовать средства в размере одной трети плановых ассигнований четвертого квартала предыдущего финансового (бюджетного) года в пределах поступающих доходов.

5.2.2. Доходы и расходы, включаемые в проект республиканского бюджета

Финансирование учреждений, состоящих на бюджете, и централизованных мероприятий, осуществляемых за счет средств бюджета, производится по утвержденным для них сметам расходов.

Бюджетные учреждения независимо от того, ведут ли они учет самостоятельно или обслуживаются централизованными бухгалтериями, составляют индивидуальные сметы расходов. Сметы расходов на содержание учреждений утверждаются руководителем учреждения.

По учреждениям, имеющим наряду с бюджетными ассигнованиями на их содержание поступления отдельных видов других доходов, направляемых на восстановление расходов этих учреждений, сметы расходов составляются на полную сумму затрат с указанием также этих источников финансирования учреждений.

Сметы расходов на содержание вновь открываемых учреждений в текущем финансовом (бюджетном) году составляются и утверждаются непосредственно министерствами, другими республиканскими органами государственного управления на каждое учреждение отдельно. При этом расходы на содержание новых учреждений исчисляются на часть года в соответствии с намечаемыми сроками их открытия.

Сметы расходов на централизованные мероприятия, осуществляемые министерствами, другими республиканскими органами государственного управления и финансируемые из бюджета, составляются и утверждаются непосредственно ими по каждому мероприятию отдельно.

Сметы расходов всех учреждений, состоящих на бюджете, составляются по формам, разработанным Министерством финансов республики

Различаются следующие виды смет: индивидуальные, общие и сводные, а также сметы расходов на централизованные мероприятия, осуществляемые непосредственно министерствами, другими республиканскими органами государственного управления.

В целях своевременной организации работы по составлению смет расходов министерства, другие республиканские органы государственного управления, руководствуясь постановлением Совета Министров Республики Беларусь, а также указаниями Министерства финансов о порядке и сроках разработки проекта бюджета на предстоящий финансовый (бюджетный) год:

- устанавливают для подведомственных учреждений сроки составления и представления проектов смет расходов и дают необходимые указания о порядке их составления;
- разрабатывают и сообщают подведомственным учреждениям основные производственные (сетевые) показатели деятельности этих учреждений на предстоящий финансовый (бюджетный) год и другие показатели, необходимые для правильного исчисления расходов;
- обеспечивают составление проектов смет расходов на централизованные мероприятия, проводимые непосредственно министерствами, другими республиканскими органами государственного управления.

Для покрытия неотложных расходов, которые не могли быть предусмотрены при составлении бюджета, в проекте республиканского бюджета ежегодно предусматриваются ассигнования на образование резервного фонда Президента Республики Беларусь, фонда финансирования расходов, связанных со стихийными бедствиями, авариями, катастрофами и другие резервы.

Размер резервных фондов устанавливается при формировании бюджета на очередной финансовый (бюджетный) год.

Резервный фонд Президента Республики Беларусь предусматривается, как правило, в размере не менее 1 процента от доходов республиканского бюджета (без средств государственных целевых бюджетных фондов).

Фонд финансирования расходов, связанных со стихийными бедствиями, авариями, катастрофами, предусматривается, как правило, в размере 0,1 процента от расходов республиканского бюджета (без средств государственных целевых бюджетных фондов).

Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается Правительством Республики Беларусь в соответствующих нормативных актах.

Расходы государственных целевых бюджетных фондов включаются в республиканский бюджет, как правило, в объеме планируемых поступлений в доходы соответствующих фондов и используются по целевому назначению на осуществление социальных, экологических и других программ и мероприятий, которые не могли быть предусмотрены за счет расходной части республиканского бюджета.

Исполнение бюджета

Правительство Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы обеспечивают исполнение соответствующих бюджетов. Средства республиканского и местных бюджетов аккумулируются на соответствующих счетах Министерства финансов и местных финансовых органов, которые обеспечивают учет всех операций по исполнению соответствующих бюджетов.

Республиканский бюджет исполняется по росписи доходов и расходов бюджета, источников покрытия дефицита бюджета с поквартальным распределением, составленной и утвержденной Министерством финансов в двухнедельный срок после принятия постановления Совета Министров Республики Беларусь о мерах по реализации Закона Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год с учетом внесенных в течение финансового (бюджетного) года изменений законами Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, а также решениями Министерства финансов в пределах утвержденного бюджета и предоставленных им прав.

Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и Государственный таможенный комитет организуют работу налоговых и таможенных органов по обеспечению полного и своевременного поступления доходов бюджета.

Министерство финансов:

- обеспечивает финансирование предусмотренных по бюджету расходов и мероприятий с учетом выполнения смет расходов, целевого и экономного использования бюджетных средств и наличия средств в республиканском бюджете;
- осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета распорядителями средств;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия, направленные на обеспечение выполнения республиканского бюджета, и в необходимых случаях представляет Правительству Республики Беларусь соответствующие предложения;
- рассматривает и принимает бухгалтерские отчеты распорядителей средств республиканского бюджета. Организует и проводит проверки и ревизии распорядителей средств по вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета, и осуществляет контроль за принятием мер по устранению нарушений и недостатков;
- рассматривает предложения распорядителей средств о выделении дополнительных средств и об уточнении утвержденных бюджетных назначений и представляет соответствующие предложения в Правительство Республики Беларусь;
- рассматривает ходатайства облисполкомов (Мингорисполкома) о выдаче из республиканского бюджета ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, образующихся в их бюджетах в отдельные периоды года.

Предоставление средств из бюджета осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- трансферты населению;
- бюджетные ссуды (кредиты) юридическим лицам, а также предпринимателям, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица;

- субвенции, субсидии юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы уже действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- ссуды, дотации, субвенции, субсидии другим бюджетам, государственным внебюджетным и бюджетным целевым фондам;
- средства на погашение и обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных гарантий.

Финансирование расходов по республиканскому бюджету осуществляется через систему органов государственного казначейства. К ним относятся: Главное государственное казначейство Министерства финансов и территориальные органы - управления государственного казначейства по областям и городу Минску, отделения и представительства государственного казначейства в городах и районах.

Финансирование главных распорядителей средств либо по отдельным целевым расходам осуществляется Главным государственным казначейством на основании поданной заявки и документов, обосновывающих размеры испрашиваемых ассигнований. Перечисление средств производится с учетом не использованных ими остатков ассигнований.

Финансирование распорядителей средств осуществляется в пределах квартальных ассигнований, утвержденных в росписи доходов и расходов, с учетом наличия средств на едином казначейском счете Министерства финансов.

При недостаточности средств на счете Министерства финансов платежные документы оплачиваются с учетом приоритетности финансирования расходов республиканского бюджета, определяемой перечнем защищенных статей бюджета. Перечень защищенных статей ежегодно устанавливается и утверждается Законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

По объему предоставленных прав распорядители средств подразделяются на главных распорядителей средств и нижестоящих распорядителей средств.

Главные распорядители средств имеют право расходовать бюджетные средства на содержание того учреждения, которое они возглавляют, на централизованные мероприятия, осуществляемые этими учреждениями непосредственно, а также распределять предоставленные им средства между нижестоящими распорядителями средств или непосредственно расходовать их на содержание подведомственных им однотипных учреждений, финансируемых по общим сметам.

Распорядители средств в зависимости от объема предоставленных им прав подразделяются на[281]:

- руководителей учреждений, имеющих самостоятельные сметы и получающих бюджетные средства от главных распорядителей средств как на расходы самого учреждения, так и для распределения между подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями, и руководителей организаций, имеющих право распределять выданные им из бюджета ассигнования между предприятиями, учреждениями и организациями;
- руководителей учреждений, имеющих самостоятельные сметы и получающих бюджетные средства от вышестоящих распорядителей средств только на мероприятия данного учреждения, и на руководителей предприятий и организаций, получающих бюджетные средства для непосредственного расходования.

[281] Приказ Министерства Финансов Республики Беларусь 30 декабря 1998 г. №316 «Об утверждении правил составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

Главными распорядителями средств по республиканскому бюджету являются министры и руководители других республиканских органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций, непосредственно получающих средства из бюджета.

Право юридических лиц на расходование бюджетных ассигнований, предусмотренных им в текущем финансовом (бюджетном) году, прекращается по окончании счетного периода. При этом неиспользованные бюджетные средства на счетах в установленном порядке перечисляются ими в доход соответствующего бюджета.

В течение финансового (бюджетного) года в доходную и расходную части бюджета могут вноситься изменения законом Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, решениями местных Советов депутатов в пределах утвержденного бюджета и предоставленных им прав. Увеличение или уменьшение объема доходов и расходов республиканского бюджета производится Парламентом Республики Беларусь или по его поручению Президентом Республики Беларусь, местных бюджетов - соответствующими местными Советами депутатов.

В процессе исполнения бюджетов Министерство финансов и соответствующие местные финансовые органы имеют право вносить изменения в квартальные назначения и в статьи расходов соответствующих бюджетов в пределах утвержденных годовых ассигнований по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации и ведомственной классификации расходов бюджета.

В случае принятия актов законодательства Республики Беларусь или решений местных Советов депутатов, вызывающих увеличение расходов или уменьшение доходов нижестоящих бюджетов, этим бюджетам возмещаются средства из вышестоящих бюджетов.

По требованию Министерства финансов, его территориальных органов, местных исполнительных и распорядительных органов банки обязаны представлять сведения о состоянии банковских счетов министерств, других республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц, использующих средства бюджета, государственных и отраслевых внебюджетных фондов, а также о движении средств по бюджетным счетам; юридические и физические лица обязаны представлять информацию об использовании финансовых средств, полученных из бюджета и государственных внебюджетных фондов для целевого использования.

Министерство финансов, его территориальные органы, местные финансовые органы в установленном порядке имеют право:

- приостанавливать и ограничивать (за исключением защищенных статей расходов) финансирование расходов за счет бюджетных средств в случаях несоблюдения их получателями законодательства Республики Беларусь, регулирующего бюджетные отношения, необоснованного получения либо использования указанных средств не по целевому назначению, непредставления в установленные сроки отчетов об использовании бюджетных средств, информации о движении бюджетных средств по их счетам, а также в случаях возникновения временных кассовых разрывов;
- давать обязательные для исполнения банками указания о приостановлении расходных операций по банковским счетам распорядителей средств по бюджету и государственным внебюджетным фондам при нарушении ими законодательства Республики Беларусь;
- взыскивать в бесспорном порядке средства бюджета, в том числе в виде займов и ссуд, необоснованно полученные либо использованные не по целевому назначению или с нарушением законодательства, задолженность по займам и ссудам, проценты по займам, а также платежи, произведенные в соответствии с гарантиями Правительства Республики Беларусь со взысканием процентов в размере ставки рефинансирования

Национального банка Республики Беларусь с уплаченной в белорусских рублях суммы, штрафы, пени, примененные Министерством финансов, его территориальными органами, местными финансовыми органами, и иные платежи в случаях, предусмотренных законодательными актами.

Решения по возврату в бюджет необоснованно полученных либо использованных не по целевому назначению или с нарушением законодательства Республики Беларусь средств бюджета, в том числе в виде займов, ссуд, со взысканием в бесспорном порядке штрафа в размере этих средств вправе выносить: от имени Министерства финансов - Министр финансов Республики Беларусь и его заместители, от имени местных финансовых органов, территориальных органов Министерства финансов - руководители этих органов и их заместители.

Содержание местных бюджетов

С точки зрения правовых установлений республики, декларируется принцип целостности бюджетной системы, т.е. ни один из уровней этой системы не может считаться важнее другого. Согласно экономического содержания, каждому уровню отводится своя роль, и любой из них не заменим в механизме финансового обеспечения жизнедеятельности республики. Но в нынешней ситуации фаворитом выступает консолидированный бюджет Республики Беларусь, к которому прикован основной политический и научный интерес, в меньшей степени привлекают внимание проблемы местных бюджетов.

Местные бюджеты представляют собой финансовый план формирования и использования денежных средств местного самоуправления и управления. Местные бюджеты обеспечивают финансирование экономических, социальных, культурных и других мероприятий, проводимых на соответствующей территории.

В состав местных бюджетов включаются средства местных целевых бюджетных фондов в порядке, устанавливаемом в Законе о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

К местным бюджетам относятся областные, районные, городские бюджеты, бюджеты поселков городского типа и сельсоветов. В соответствии с территориальными уровнями местных Советов бюджеты делятся на:

- бюджеты первичного уровня (сельские, поселковые, городов районного подчинения);
- бюджеты базового уровня (районные и городов областного подчинения);
- бюджеты областного уровня.

В республике в настоящее время насчитывается 1611 местных бюджетов, среди них 7 бюджетов областного уровня, 135 бюджетов базового уровня и 1469 бюджеты первичного уровня.

Согласно законодательства, местные бюджеты нижестоящих административно-территориальных единиц не включаются в бюджеты вышестоящих административно-территориальных единиц.

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции самостоятельно составляют, рассматривают, утверждают и исполняют бюджеты исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Вмешательство любых органов в процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Беларусь.

Областной бюджет обеспечивает необходимыми финансовыми ресурсами мероприятия общеобластного значения в хозяйственной и социально-культурной сфере. Через областной бюджет осуществляется перераспределение части финансовых ресурсов между городами

областного подчинения и сельскими районами области в целях выравнивания уровней их экономического и социального развития.

За счет средств областного бюджета могут выделяться бюджетам районов и городов областного подчинения субвенции, дотации, субсидии при недостаточности средств их бюджетов для финансирования отдельных расходов и мероприятий.

Доходы бюджета каждой административно-территориальной единицы формируются за счет налогов, других обязательных платежей и иных поступлений в соответствии с законодательством Республики Беларусь. В доходы местных бюджетов включаются целевые бюджетные фонды, образуемые в соответствии с действующим законодательством.

Регулирующие доходы ежегодно определяются в Законе Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

Подоходный налог с населения в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»[282] полностью зачисляется в бюджет области, города Минска.

В бюджеты сельских районов и городов областного подчинения подоходный налог зачисляется по нормативу, утвержденному областным Советом депутатов. В областной бюджет подоходный налог с населения зачисляется за вычетом отчислений бюджетам сельских районов и городов областного подчинения.

К собственным источникам доходов местного бюджета относятся:

- источники доходов, закрепленные законодательством Республики Беларусь за бюджетом каждого уровня;
- дополнительные источники доходов, устанавливаемые самостоятельно местными Советами депутатов в соответствии с законодательством Республики Беларусь. При этом права местных Советов депутатов в части определения базы и объектов налогообложения, размеров ставок, плательщиков, порядка исчисления и сроков уплаты налогов и сборов определяются Законом о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год.

В местные бюджеты могут поступать дотации, субвенции, субсидии, средства фонда финансовой поддержки административно-территориальных образований, а также безвозмездные перечисления по взаимным расчетам и заемные средства.

Финансовая помощь от бюджета другого уровня в форме дотаций, иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств подлежит учету в качестве дохода того бюджета, который является получателем этих средств.

В доходы бюджета областного территориального уровня включаются регулирующие доходы, за вычетом отчислений бюджетам сельских районов и городов областного подчинения.

Кроме того, в доход областного бюджета зачисляются[283]:

- целевые сборы;
- доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности;
- административные сборы и платежи;
- поступления по штрафам и санкциям;
- прочие поступления;

[282] Статья 42 Закона Белорусской Советской Социалистической Республики 20 февраля 1991 г. N 617-XII О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь (в ред. Законов Республики Беларусь от 10.01.2000 N 362-З, от 16.06.2000 N 399-З, от 09.10.2000 N 428-З, от 16.05.2001 N 22-З, от 05.01.2004 N 263-З, от 01.11.2004 N 340-З) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

[283] п. 229 подраздел Б «Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» Приказ Министерства Финансов Республики Беларусь 30 декабря 1998 г. №316 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

- доходы от реализации основных фондов;
- другие доходы в размерах, определяемых областным Советом.

Доходы бюджетов базового уровня (районные и городов областного подчинения) включают в себя в соответствии с действующей классификацией следующие поступления[284]:

Текущие налоговые доходы:

- прямые налоги на доходы и прибыль (подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль);
- налоги, взимаемые с фонда заработной платы (целевые сборы на содержание детских дошкольных учреждений);
- внутренние налоги на товары и услуги (налог на добавленную стоимость, налог на продажу, акцизы, налоги на отдельные виды услуг, налоги за пользование товарами или за право пользоваться товарами, либо заниматься определенными видами деятельности), прочие налоги на товары и услуги (налоги за использование природных ресурсов, налоги за пользование лесными фондами, целевые сборы на финансирование расходов, связанных с содержанием ведомственного жилищного фонда);
- налоги на собственность (налог на недвижимость, земельный налог);
- прочие налоги, сборы и пошлины (сбор на содержание и развитие инфраструктуры, транспортный сбор и др.);

Текущие неналоговые доходы:

- доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности (плата за пользование банками денежными средствами местного бюджета, дивиденды от принадлежащих государству акций);
- прочие регулярные поступления от государственной собственности и предпринимательской деятельности (налог на добываемые из природной среды ресурсы);
- административные сборы и платежи (госпошлина, арендная плата от сдачи предприятий, принадлежащих на праве собственности государству, плата от лиц, помещенных в медвытрезвители, сборы с пользователя);
- поступления по штрафам и санкциям;
- прочие текущие неналоговые доходы;

Капитальные неналоговые доходы:

- доходы от реализации основных фондов.

Доходы бюджетов первичного уровня (сельские, поселковые и городов районного подчинения) включают в соответствии с действующей классификацией следующие поступления[285]:

Текущие налоговые доходы:

- прямые налоги на доходы и прибыль с физических лиц (подоходный налог с граждан), с юридических лиц (налог на прибыль предприятий, объединений и организаций государственной и негосударственной собственности);
- внутренние налоги на товары и услуги (налог на добавленную стоимость на товары и услуги, производимые на территории Республики Беларусь);
- налоги на собственность (земельный налог);

Текущие неналоговые доходы:

- доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности

[284] Там же п. 230
[285] Там же п. 231

(плата за пользование банками денежными средствами местных бюджетов, налог на добываемые из природной среды ресурсы);

- административные сборы и платежи (госпошлина, арендная плата от сдачи предприятий, принадлежащих на праве собственности государству, и др.);
- поступления по штрафам и санкциям;
- прочие текущие неналоговые доходы.

5.2.3. Составление, рассмотрение и утверждение местных бюджетов

С правовой точки зрения, бюджеты всех уровней являются самостоятельными. Самостоятельность бюджетов обеспечивается правом соответствующих государственных органов самостоятельно составлять, рассматривать и утверждать бюджет. Однако, если мы попытаемся формализовано отразить все административные процедуры этой самостоятельности, то не все так очевидно (см. рис. 16).

Мы можем локализовать два этапа: этап первый связан с разработкой концептуальных основ бюджета на предстоящий год, и второй посвященный непосредственно разработке проектов бюджета.

На первом этапе областными и Минским городским финансовыми управлениями ***составляются прогнозные показатели по доходам и расходам бюджетов областей, города Минска*** на очередной финансовый год и в установленные сроки представляются в Министерство финансов. Прогнозные показатели составляются в соответствии с указаниями Министерства финансов и концепцией формирования бюджетов областей и города Минска на очередной финансовый год. При этом сама концепция ежегодно разрабатывается рабочей группой в составе Министерства финансов и представителей областей, городов и районов и одобряется Правительством Республики Беларусь. Фактически получается замкнутый круг – инициатор МинФин, исполнитель (рабочая группа) в основном МинФин и получатель прогнозных расчетов то же МинФин. Участие же исполкомов областей и Минска в этом процессе можно считать исключительно номинальным, их задача сводится к тому, чтобы быть в курсе событий планируемого бюджета. Таким образом, процессуальные условия бюджета: соответствие концепции и следование указаниям МинФина, значительно снижают роль исполнительной власти регионов в формировании бюджета.

На втором этапе, с учетом представленных облисполкомами и Минским горисполкомом прогнозных расчетов, ***Минфином (!) составляются расчетные показатели по бюджетам областей и города Минска для определения нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей, дотаций, субвенций и субсидий из республиканского бюджета.*** Рассчитанные таким образом нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска включаются в проект Закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год. Региональные власти участвуют в этом процессе только лишь посредством отправления законодательных функций – бюджеты принимаются местными Советами депутатов.

Порядок и сроки составления местных бюджетов устанавливаются местными исполнительными и распорядительными органами. ***Составление местных бюджетов производится*** местными финансовыми органами ***на основании прогнозных показателей по доходам и расходам местных бюджетов***, получаемых соответственно от ***Министерства финансов,*** или прогнозных расчетных показателей ***вышестоящих исполнительных и распорядительных органов***. Как видим, бюджетная независимость носит декларативный характер.

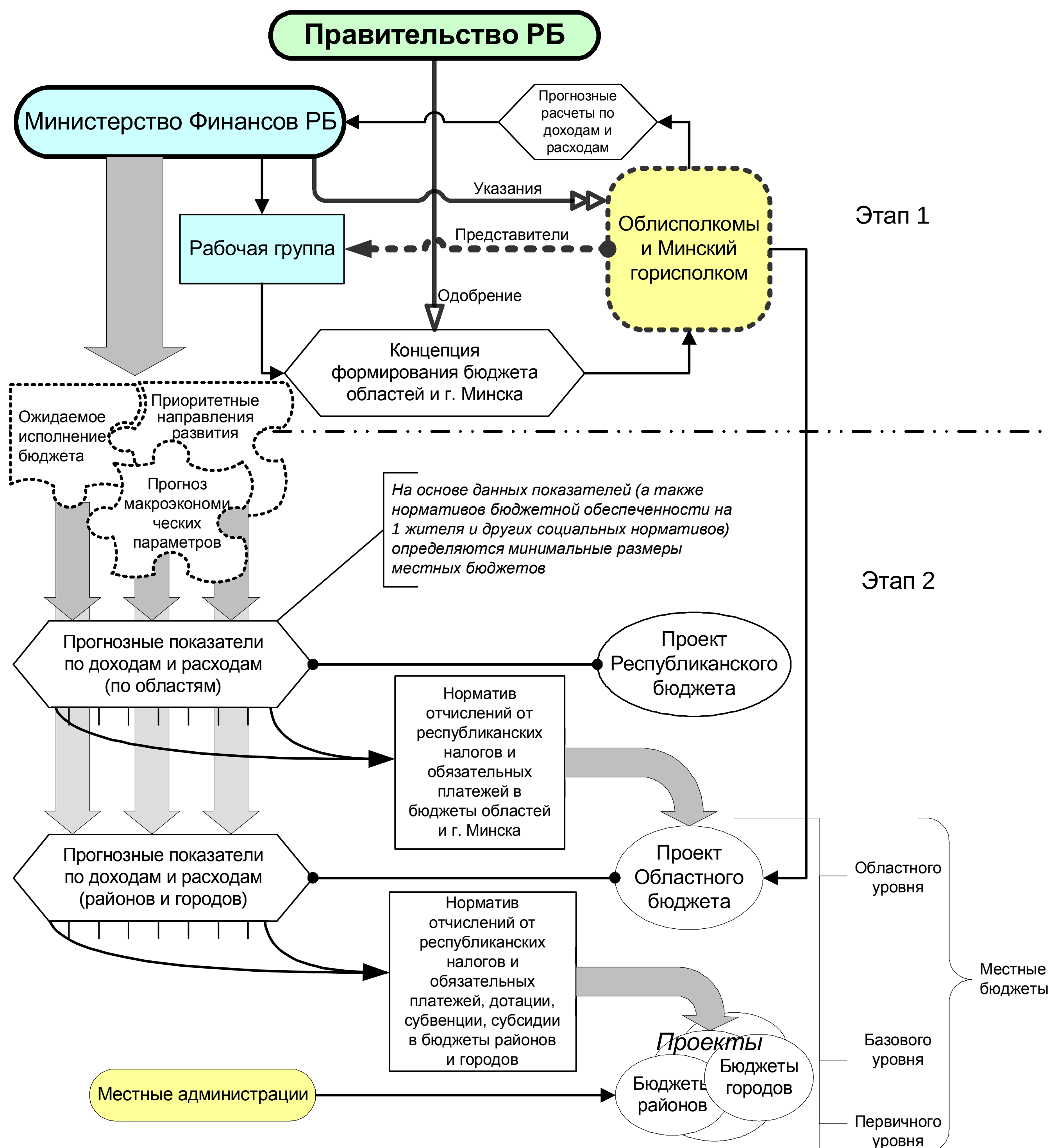


Рисунок 22 Модель бюджетного процесса в Республике Беларусь

Причем, разработка областных бюджетов начинается только после утверждения республиканского бюджета и нормативов отчислений в бюджеты областей и города Минска от республиканских налогов и других обязательных платежей. Соответственно, разработка бюджетов городов и районов начинается только после утверждения областного бюджета. Параллельно с разработкой областных бюджетов ведется составление прогнозных расчетных

показателей по доходам и расходам бюджетов районов и городов для определения нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в эти бюджеты и сумм дотаций, субвенций и субсидий. Бюджетное планирование идет сверху вниз. Все это приводит к безынициативности бюджетного процесса и, более того, провоцирует иждивенческие настроения у местных администраций.

Составлению прогнозных показателей по доходам и расходам бюджетов областей и города Минска предшествует работа по определению ожидаемого исполнения по доходам и расходам бюджета области за текущий год и анализу отчетных данных. В этом проявляется ретроспективный характер бюджетного процесса республики, т.е. бюджетный анализ обращен в прошлое. Но важно также отметить, что для учета в проекте систематизируются нормативные акты, поручения органов государственного управления о приоритетном развитии в планируемом году отдельных отраслей экономики и социальной сферы. Расчеты базируются на использовании прогнозных макроэкономических показателей развития республики в планируемом году. Что не отменяет нашего тезиса о ретроспективности, поскольку и систематизируемые нормативные акты и программа экономического развития являются ежегодно пересматриваемыми документами, по сути также ориентированными в прошлое. В итоге принятие концепции бюджета не является творческим процессом, т.е. не используется Правительством в качестве еще одного стратегического инструмента управления, а вопросом исключительно техническим, связанным с необходимостью урегулирования межбюджетных отношений на предстоящий период и согласования интересов различных органов госуправления.

Составленные проекты местных бюджетов вносятся для рассмотрения в соответствующие местные исполнительные и распорядительные органы. Одновременно представляются предложения о нормативах отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в нижестоящие бюджеты. Исполнительные и распорядительные органы в соответствии со статьей 34 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[286] рассматривают проекты местных бюджетов (областного, районного, городского бюджета, бюджета поселка городского типа и сельсовета) и нормативы отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в нижестоящие бюджеты и представляют соответствующим местным Советам депутатов:

- проект местного бюджета с выделением доходов и расходов в соответствии с бюджетной классификацией Республики Беларусь;
- предложения о нормативах отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в нижестоящие бюджеты и о размере оборотной кассовой наличности по бюджету;
- проект решения местного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год;
- прогноз консолидированного бюджета административно-территориальной единицы.

Представленные проекты местных бюджетов рассматриваются постоянными комиссиями местных Советов депутатов в соответствии с утвержденными о них Положениями, которые по результатам их рассмотрения готовят заключение о проекте бюджета. В соответствии со статьей 19 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[287] утверждаются местные бюджеты решениями местных Советов депутатов.

---

[286] Закон Республики Беларусь 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 № 192-з, от 04.12.1998 № 212-з, от 02.12.1999 № 331-з, от 09.07.2002 № 119-з, от 24.07.2002 № 134-з, от 31.12.2005 № 80-з) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

[287] Там же.

В соответствии со статьей 34 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[288] в утвержденном местным Советом депутатов бюджете устанавливаются:

- доходы местного бюджета в общей сумме и по видам налогов и других обязательных платежей в соответствии с бюджетной классификацией Республики Беларусь;
- расходы местного бюджета в общей сумме по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации Республики Беларусь и по ведомственной бюджетной классификации;
- превышение доходов над расходами бюджета (профицит бюджета) или расходов над доходами бюджета (дефицит бюджета), источники финансирования дефицита бюджета (если они имеются в бюджете на планируемый финансовый (бюджетный) год);
- размеры резервных и целевых бюджетных фондов, а также размер оборотной кассовой наличности;
- размер дефицита нижестоящего бюджета в пределах уровня, утвержденного вышестоящим местным Советом депутатов (если он имеется в бюджете на планируемый финансовый (бюджетный) год);
- нормативы отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в нижестоящие бюджеты;
- суммы дотаций, субсидий, субвенций, передаваемых в нижестоящие бюджеты.

Утвержденные местными Советами депутатов местные бюджеты публикуются в печати в соответствии со статьей 11 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[289]. Бюджеты публикуются в местных официальных изданиях в весьма сокращенной форме, поскольку не существует единого регламента и обязательного минимального набора публикуемых параметров, оговоренных в законодательстве. Следует также обратить внимание, что публикуются только утвержденные бюджеты. Хотя не стоит говорить об абсолютной бесполезности публичных обсуждений бюджета постфактум, все-таки это ограничивает открытость бюджетного процесса.

Систематизированное изложение сравнительных характеристик бюджетного процесса можно свести в следующей таблице.

Таблица 26 Характеристики модели бюджетного процесса Республики Беларусь

Отрицательные	***Положительные***
1. Существующая модель носит ретроспективный характер и поэтому инерционна 2. Теряется актуальность публичных обсуждений бюджета 3. Бюджет не используется государством в качестве стратегического инструмента управления 4. Расходная часть местных бюджетов непрозрачна: межбюджетные отношения фиксируются только с вышестоящим уровнем бюджета 5. Нивелируются местные интересы	1. Прозрачная, легко управляемая модель расчетов (возможность одностороннего реформирования) 2. Сглаживаются социальные и региональные противоречия (все решается центром) 3. Формально закреплен принцип бюджетной независимости (соблюдается только при зачете взаимной задолженности между бюджетами) 4. Временные кассовые разрывы технически урегулированы в рамках межбюджетных отношений (только с

[288] Там же.
[289] Там же.

(запросы), отсутствие инициативы, иждивенческие настроения 6. Отсутствие бюджетной независимости (носит декларативный характер), что приводит фактически к системе сметного финансирования, а не бюджетному планированию	вышестоящим бюджетом) 5. Бюджетная система не перегружена одноуровневыми межбюджетными отношениями

Важно отметить при этом, что не все отмеченные характеристики имеют исключительное отношение к системе составления и утверждения местных бюджетов, некоторые связаны с процедурой его исполнения.

Доходы и расходы местных бюджетов

Доходы, зачисляемые в местные бюджеты, распределяются между областными, районными, городскими бюджетами, бюджетами поселков городского типа и сельсоветов в зависимости от территориального уровня местных Советов депутатов в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь.

Если собственная доходная база бюджета соответствующего Совета недостаточна для финансирования запланированных расходов, предусматриваются отчисления от республиканских налогов и других обязательных платежей.

Состав и размеры части республиканских налогов и других обязательных платежей, зачисляемых в бюджеты областей и города Минска, устанавливаются ежегодно в Законе о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

Распределение части республиканских налогов и других обязательных платежей между областным бюджетом и бюджетами районов и городов областного подчинения осуществляется по нормативам, утверждаемым областными Советами депутатов (районного подчинения, соответственно - районными Советами депутатов).

Местные Советы депутатов самостоятельно в пределах своих полномочий определяют направления использования средств местных бюджетов, за исключением переданных им из вышестоящего бюджета финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение (субсидий, субвенций и т.п.). При увеличении расходов местный Совет самостоятельно решает вопрос сбалансированности бюджета.

Смета расходов является основным плановым документом, определяющим объем, целевое направление и поквартальное распределение ассигнований, выделяемых из бюджета на содержание учреждений и на осуществление централизованных мероприятий.

Финансирование учреждений, состоящих на бюджете, и централизованных мероприятий, осуществляемых за счет средств бюджета, производится по утвержденным для них сметам расходов. Сметы расходов учреждений, состоящих на бюджете, составляются по формам, разрабатываемым Министерством финансов Республики Беларусь.

Различаются следующие виды смет: индивидуальные и общие сметы учреждений, сметы расходов на централизованные мероприятия, осуществляемые непосредственно управлениями и отделами исполкомов, сметы по внебюджетным средствам.

Сметы расходов на содержание учреждений составляются по экономической (предметной) классификации расходов для учреждений, состоящих на бюджете. Расходы на капитальные вложения в сметах на содержание учреждений не отражаются и устанавливаются отдельно. В сметы могут включаться только расходы, предусмотренные действующим законодательством, необходимость которых обусловлена характером деятельности данного учреждения.

Бюджетные учреждения, независимо от того, ведут ли они учет самостоятельно или обслуживаются централизованными бухгалтериями, составляют индивидуальные сметы расходов.

По учреждениям, состоящим на районных, городских, сельских и поселковых бюджетах и обслуживаемым централизованными бухгалтериями, могут составляться общие сметы расходов:

- по однотипным мелким учреждениям - начальным и восьмилетним школам, детским дошкольным учреждениям, клубам, библиотекам и другим мелким учреждениям;
- по однотипным крупным учреждениям (средние школы, больницы в сельской местности), когда хозяйственное обслуживание их осуществляется централизованно через группы хозяйственного обслуживания;
- на содержание аппарата райгорисполкомов и их отделов.

В составе местных бюджетов образуются резервные и целевые бюджетные фонды в соответствии с законом Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

В местных бюджетах предусматриваются суммы, необходимые для возврата заемных средств (ссуд) и выплаты процентов по ним.

Расходы на финансирование отраслей хозяйства определяются с учетом первоочередного направления на покрытие затрат в отраслях хозяйства собственных ресурсов, а также кредитов банка, которые могут быть использованы предприятиями и организациями.

Местные исполнительные и распорядительные органы могут вкладывать имеющиеся у них временно свободные денежные средства в хозяйственную деятельность, ценные бумаги, иную инвестиционную деятельность, в том числе использовать на выдачу ссуд юридическим лицам в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

5.2.4. Исполнение местных бюджетов

Исполнение местных бюджетов осуществляется по росписи доходов и расходов с поквартальным распределением, составляемой в соответствии с утвержденным бюджетом и с учетом изменений, внесенных в процессе исполнения бюджета на основании решений Правительства Республики Беларусь, местных Советов депутатов в пределах предоставленных им прав, местных финансовых органов в соответствии с правами, предоставленными статьей 22 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[290].

Согласно статье 35 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»[291] исполнение местных бюджетов обеспечивают местные исполнительные и распорядительные органы, местные финансовые и налоговые органы, которые:

- организуют работу по обеспечению полного и своевременного поступления доходов бюджета;
- обеспечивают финансирование расходов и мероприятий, предусмотренных по бюджетам, с учетом выполнения смет расходов, целевого и экономного использования бюджетных средств;
- осуществляют контроль за исполнением бюджетов;
- разрабатывают и осуществляют мероприятия, направленные на обеспечение

[290] Закон Республики Беларусь 4 июня 1993 г. N 2347-XII «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах (в ред. Законов Республики Беларусь от 15.07.1998 № 192-з, от 04.12.1998 № 212-з, от 02.12.1999 № 331-з, от 09.07.2002 № 119-з, от 24.07.2002 № 134-з, от 31.12.2005 № 80-з) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

[291] Там же.

выполнения местных бюджетов;

- рассматривают и принимают бухгалтерские отчеты распорядителей средств местных бюджетов;
- организуют и проводят проверки и ревизии распорядителей средств по вопросам, связанным с исполнением бюджетов;
- рассматривают предложения распорядителей средств о выделении дополнительных средств и об уточнении утвержденных бюджетных назначений;
- рассматривают ходатайства местных исполнительных и распорядительных органов о выдаче ссуд из областных и районных бюджетов на покрытие временных кассовых разрывов, образующихся в местных бюджетах в отдельные периоды года, а также ходатайства субъектов хозяйствования о выдаче им бюджетных ссуд.

В уточненные назначения по бюджету области в целом включаются только взаимные расчеты областного бюджета с республиканским бюджетом по средствам переданным и полученным и бюджетным ссудам. Все расчеты областного бюджета с нижестоящими бюджетами по средствам переданным и полученным и бюджетным ссудам (как внутренние обороты между бюджетами) в уточненный план по бюджету области не включаются. В уточненные назначения по бюджету района в целом включаются только расчеты районного бюджета с областным бюджетом по средствам переданным и полученным и бюджетным ссудам. Все расчеты районного бюджета с нижестоящими бюджетами по средствам переданным и полученным и бюджетным ссудам (как внутренние обороты между бюджетами) в уточненный план по бюджету района не включаются. Таким образом, в местном бюджете фиксируются только межбюджетные отношения с бюджетов вышестоящего уровня, т.е. расходная часть местных бюджетов оказывается непрозрачной.

В случае временных кассовых разрывов при исполнении местных бюджетов по ходатайствам местных исполнительных и распорядительных органов могут быть выданы процентные и беспроцентные ссуды из областных и районных бюджетов соответствующим исполнительным и распорядительным органам со сроками погашения в пределах текущего финансового года. С одной стороны это технически простое решение делает систему более управляемой и предсказуемой, а с другой, запрещая отношения между бюджетами одного уровня, провоцирует иждивенческие настроения на местах, поскольку все равно все решает «центр».

Принцип бюджетной независимости на практике воплощен только в одном – в раздельном зачете взаимной задолженности между бюджетами. В счет погашения задолженности по платежам в бюджет субъектов хозяйствования (включая и регулирующие платежи, в доле, причитающейся в местный бюджет) в установленном порядке может производиться зачет взаимной задолженности по каждому бюджету раздельно, по тому из них, за счет средств которого осуществляется финансирование бюджетной организации. Уплаченные плательщиками платежи в местный бюджет и целевые бюджетные фонды зачисляются банками на соответствующие счета по учету средств местных бюджетов: «Средства областных бюджетов», «Средства районных, городских, поселковых и сельских бюджетов».

Если же говорить о полномочиях местных администраций, то они жестко ограничены рамками сметы расходов. Исполнительные и распорядительные органы городов с районным делением могут предоставлять право исполнения городского бюджета в части финансирования бюджетных учреждений и организаций, расположенных на территории районов в городе, местным администрациям районов в соответствии со сметами расходов, утвержденными в установленном порядке.

На основании письменных разрешений руководителя соответствующего финансового органа по ходатайствам распорядителей средств могут вноситься изменения в квартальные

назначения и в статьи расходов соответствующих бюджетов в пределах утвержденных годовых ассигнований по разделам и подразделам функциональной и ведомственной бюджетной классификации расходов бюджета. Увеличение годовых и квартальных назначений по одним учреждениям внутри одного подраздела может производиться главным распорядителем средств лишь за счет одновременного уменьшения годовых и квартальных назначений на те же статьи расходов по другим учреждениям данного подраздела.

Основополагающим моментом стабилизирующим беларускую модель бюджетного процесса, являются нормативы бюджетной обеспеченности. Именно они позволяю сглаживать региональные и социальные противоречия. Минимальный консолидированный бюджет не является самостоятельным, он определяется с учетом среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя.

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе расчетных показателей по доходам и расходам, доводимых ежегодно на планируемый финансовый год вышестоящим финансовым органом, и нормативов бюджетной обеспеченности на одного жителя, иных социальных нормативов. Нормативы бюджетной обеспеченности устанавливаются ежегодно в Законе о бюджете Республики Беларусь на предстоящий финансовый год. Принцип формирования данного норматива заключается в доведении местного бюджета до минимального размера, гарантирующего среднереспубликанскую бюджетную обеспеченность по отраслям непроизводственной сферы на одного жителя.

Моделирование бюджетных отношений в Беларуси позволяет характеризовать бюджетный процесс в республике как жестко централизованный, свойственный экономикам командного типа. Безусловно его преимущества в управляемости послужили социально-экономической стабилизации на этапе переходного периода. Однако такая модель бюджетного процесса бесперспективна для реализации политики экономического роста, прежде всего вследствие своей ретроспективности и угнетения инициативы в регионах. Что можно наглядно проиллюстрировать сравнительной оценкой постатейного метода построения бюджета (беларуская практика) с программно-целевым методом, характерным для стран с высоким уровнем фискальной децентрализации.

Таблица 27 Различия программно-целевого и постатейного методов бюджетирования[292]

Постатейный (традиционный) метод	***Программно-целевой метод***
Планирование бюджета на 1 год (краткосрочная перспектива)	Планирование бюджета на 3-5 года (среднесрочная перспектива)
Расходы определяются на основе установленной практики, без оценки их целенаправленности и качества оказываемых бюджетных услуг, т.е. на основе данных прошлых периодов.	Обоснование расходов осуществляется на основе фактических потребностей общества и поставленных целей, при котором устанавливаются показатели социально-экономической эффективности и результативности
Бюджет составляется по следующим критериям: û Бюджетные функции; û Статьи экономической классификации расходов	Бюджет составляется по следующим критериям: û Расходы бюджетных программ; û Статьи экономической классификации расходов

[292] О.Надрага, В.Котляренко Програмно-цільовий підхід до формування бюджетів як рушійна сила розвитку міст і громад України // Аспекти самоврядування №2, 2006 с. 43-46

Постатейный (традиционный) метод	*Программно-целевой метод*
Бюджет ориентирован на содержание сети бюджетных учреждений	Бюджет нацелен на достижение высокоэффективных, качественных результатов от расходуемых средств
Не предусмотрена ответственность за результаты деятельности бюджетных учреждений и качество оказываемых ими услуг	Персональная ответственность руководителей учреждений и организаций за достижения результатов бюджетных программ
Отсутствует социальный эффект, поскольку основные решения власти принимаются за «закрытыми» дверями	Согласовательные комитеты, сформированные из представителей разных заинтересованных групп, вносят предложения на открытые слушания, где принимаются коллегиальные решения, что дает власти возможность разделить с народом ответственность.

Сравнительный анализ принципиальных отличий методов бюджетирования позволят выделить ряд преимуществ программно-целевого метода. Первое преимущество – среднесрочный интервал планирования делает более прозрачными параметры бюджетного планирования для общественности. Гораздо проще дается ответ на вопрос: «На что тратятся бюджетные средства?»[293] Второе - необходимость обоснования расходов согласно целевых установок и показателей эффективности их достижения, тогда как при традиционном методе мы мотивируем увеличение расходов внешними параметрами (инфляция, рост зоны обслуживания и т.д.). Традиционный подход не предполагает достижение каких-либо целей, кроме поддержания установленного уровня государственного потребления. Ну и третье, программно-целевой подход повышает ответственность местной власти и конкретных распорядителей бюджетных средств. Кроме того, программно-целевой метод представляет собой комплексный подход к формированию и исполнению бюджета, что положительным образом сказывается на организации процесса бюджетирования.

С другой стороны, реформирование бюджетного процесса чревато потерей управляемости в бюджетном секторе экономики, что неизбежно вызовет социальную напряженность в стране, где доля этого сектора значительна. Для государства реализующего в своей стратегии развития социально ориентированную политику такой шаг неприемлем. Поэтому, не смотря на отсутствие перспектив у эксплуатируемой модели бюджетного процесса, не представляется возможным с достаточной степенью точности предполагать его реформирование без проведения соответствующих реформ в системе местного самоуправления.

Подводя итог анализу белорусской модели бюджетного процесса можно отметить следующее:

- Бюджетный процесс в республике жестко централизован, свойственен экономикам командного типа;
- Посредством механизма приоритета консолидированного бюджета нарушается принцип целостности бюджетной системы;
- Существующая модель носит ретроспективный характер и поэтому инерционна;
- Отсутствует актуальность публичных обсуждений бюджета (научная общественность и независимые эксперты получают в свое распоряжение только сокращенный вариант публикуемого утвержденного бюджета);

[293] При ежегодном планировании высока вероятность простого дублирования статей расходов безотносительно к целям и эффективности финансируемой программы или учреждения.

- Бюджет не используется государством в качестве стратегического инструмента управления, что вызвано очень коротким бюджетным циклом и наличием бюджетной инициативы только у высших органов власти;
- Расходная часть местных бюджетов непрозрачна: межбюджетные отношения фиксируются только с вышестоящим уровнем бюджета;
- Нивелируются местные интересы (запросы), что порождает отсутствие инициативы, иждивенческие настроения;
- Отсутствие бюджетной независимости (её номинальное присутствие в законе носит декларативный характер), что приводит фактически к системе сметного финансирования, а не бюджетному планированию;
- В то же время, реформирование бюджетного процесса чревато потерей управляемости в бюджетном секторе экономики, что неизбежно вызовет социальную напряженность в стране, где доля этого сектора значительна.

ГЛАВА 6. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 6.1. Стимулирование местного самоуправления и местного хозяйства

Гарантии это те реально существующие и субъективные факторы, которые обеспечивают существование и развитие различных общественных институтов, а также реализацию гражданами своих прав, свобод и обязанностей. Гарантии обеспечивают законность формирования и деятельности субъектов самоуправления, их охрану и защиту[294].

Конституция Республики Беларусь гарантирует право на местное самоуправление. Особенность гарантирующего правового воздействия состоит в том, что государство, признав местное самоуправление, взяло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушения его прав, но и организационную, финансовую и экономическую самостоятельность. Судебная защита местного самоуправления в судах общей юрисдикции гарантирована в Конституции в связи с оспариванием решений государственных органов, разрешением споров органов местного самоуправления с субъектами хозяйствования и др. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов не только по основаниям нарушения их компетенции, но также и нарушения других прав[295]. В Беларуси местный орган власти вправе оспорить нормативный правовой акт по основаниям противоречия норме Закона о местном управлении и самоуправлении, а также в связи с требованием возмещения убытков. Наибольшие основания имеются для споров в связи с передачей органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Очень сложным является вопрос о подведомственности судам споров, возникающих из бюджетных правоотношений. Следует полагать, что данные споры подведомственны судам общей юрисдикции. Обусловлено это тем, что местные органы власти выступают основным гарантом реализации многообразных субъективных прав и свобод физических и юридических лиц.

Государство выступает в качестве важнейшего стимулирующего экономику института, поскольку возможность и сфера влияния отдельной административно-территориальной единицы не отвечают требованиям современного крупного хозяйства. Может быть сформулирована гипотеза о зависимости формирования и функционирования коммунального хозяйства от экономической общественной формации и соответствующей ей государственной формы, а также вывод, что реорганизация экономического порядка обусловливает изменения в сфере коммунального управления, поскольку процессы перемен в коммунальном самоуправлении не в последнюю очередь зависят от изменений в экономической сфере.

Как и любому другому юридически оформленному институту, местному самоуправлению должны быть предоставлены политические гарантии, которые позволяют обеспечить необходимую самостоятельность и независимость, стабильность и эффективность деятельности местных органов власти, необходимые для его дальнейшего развития. В Законе о местном управлении и самоуправлении (ст. 6, 7, 17, 48, 50, 52) содержатся положения о недопустимости ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, полномочий его органов и об обязательности исполнения их законных решений на подведомственной им территории гражданами и юридическими лицами. Согласно Уставу г. Минска государственные органы не вправе вмешиваться в законную деятельность

---

[294] Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ: Учеб. – М.: Изд-во «Экзамен», 2005. – 448 с. - с. 424
[295] Основы правового регулирования управленческой деятельности. - Мн.: ИООО «Право и экономика», 2003. - 151 с. -с. 7

органов городского управления и самоуправления, кроме случаев, предусмотренных законом; органы городского управления и самоуправления и их должностные лица имеют право на судебную защиту, а также право на компенсацию расходов в связи с выполнением городом функций столицы Республики Беларусь (ст. 51, 52, 58).

В системе юридических гарантий прав приоритетное значение имеет обязательность исполнения решений местного самоуправления.

Таким образом, содержащиеся в законодательстве гарантии состоят в следующем: 1) местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией и как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя; 2) запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и законами; 3) местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту; 4) обеспечивается государственная поддержка становления и развития материально-финансовой базы местного самоуправления; 5) компенсируются дополнительные расходы, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; 6) обязательность исполнения законных решений органов местного самоуправления, принятых в рамках их компетенции, для граждан, юридических лиц и государственных органов.

В комплексе политических, социальных, духовных, организационных, юридических гарантий следует выделить экономические гарантии местного самоуправления. К ним относятся существующая экономическая система общества, единство экономического пространства (свободное перемещение граждан, товаров, работ, услуг, финансовых средств), поддержка конкуренции, свобода хозяйственной деятельности, признание и равная защита различных форм собственности, в том числе муниципальной или коммунальной, а также отнесение к последней земли и других природных ресурсов. Экономические гарантии в силу своей значимости требуют адекватного детального закрепления в законодательстве.

Закон о местном управлении и самоуправлении содержит главу 6 «Гарантии местного управления и самоуправления», в которой предусмотрено, что назначение их заключается в обеспечении полномочий местных органов власти по развитию подведомственной территории. Гарантии касаются в первую очередь создания, размещения, строительства или преобразования производственных и социальных объектов, использования природных ресурсов на соответствующей территории, решения иных вопросов хозяйственной деятельности, затрагивающих интересы населения (ст. 48).

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации вправе требовать или организовывать проведение дополнительных экологических и других необходимых экспертиз строящихся, а также действующих объектов и используемых технологий; устанавливать в предусмотренном законодательством порядке повышенные требования экологической безопасности на подведомственной им территории и применять экономические санкции за их нарушение; принимать решения о приостановлении (прекращении) деятельности предприятий, организаций, учреждений, производств или о лишении этих субъектов права пользования местными природными ресурсами за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил. Субъекты хозяйствования независимо от их подчиненности и форм собственности не вправе вносить без согласования с Советом изменения в планы своей работы по вопросам, обусловленным договором с Советом.

Органы местного самоуправления обладают преимущественными правами на приобретение находящихся на их территории общественных зданий, сооружений и иных объектов, которые могут быть использованы для местных публичных нужд. При прочих равных условиях это право принадлежит Совету нижестоящего уровня. Местные органы власти вправе вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих административно-территориальных единиц объектов иных форм собственности, если они

имеют особо важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории (ст. 36).

В европейских странах приняты специальные законы о преимущественном праве покупки, в рамках которого коммуна имеет право выступить вместо покупателя недвижимости или земельного участка и приобрести их на тех условиях, которые были определены в договоре между покупателем и продавцом. Когда покупатель подаёт заявление на получение свидетельства о регистрации в кадастре приобретенного им недвижимого имущества, регистрационное бюро сообщает коммуне, использует ли она преимущественное право покупки. Если коммуна принимает решение о совершении покупки, первоначальные стороны не могут отозвать договор.

В зарубежных государствах, согласно законам об экспроприации, недвижимая собственность, принадлежащая любому лицу, кроме государства, может быть экспроприирована, в результате чего право собственности переходит к другому лицу или у него возникнет право пользования либо сервитутные права. Под экспроприацией понимается обязанность владельца недвижимости, принимая во внимание значительный публичный интерес, за вознаграждение отказаться от своего права собственности или претерпеть его ограничение. Но ни при каких условиях изъятое имущество не может быть передано частному лицу либо организации. Экспроприация допускается в случаях комплексной застройки территории, организации движения общественного транспорта, прокладки линий электропередач, водопроводов и канализации, осуществления важной хозяйственной деятельности, в оборонных, культурных, природоохранных целях, улучшения содержания запущенной недвижимости. Лицо, которому был нанесён ущерб в результате решения об экспроприации, должно получить такое возмещение, что его имущественное положение не ухудшается. Экспроприируемая недвижимость возмещается по рыночной стоимости, т. е. вероятной цене, которая была бы получена при её продаже на свободном рынке. В случае спора о сумме возмещения дело рассматривается в суде, и экспроприатор обязан возместить владельцу недвижимости его судебные издержки.

В коммунальной практике на формирование недвижимости большое влияние оказывают общественные интересы. В связи с этим осуществляется контроль, чтобы не допустить появления неподходящих участков земельной собственности в рамках территориального планирования. Изменения целевого назначения в сложившемся делении земли на участки путём заключения договора между отдельными лицами не допускаются. В соответствии с законами о планировании и строительстве субъекты самоуправления имеют монополию на планирование использования земли и воды. Это обеспечивается путём составления общих и детальных планов, положений о территориях, планов недвижимости и территориальных планов. На осуществление строительства, на снос и благоустройство требуется получение соответствующего разрешения комитета по архитектуре и строительству. Если отдельные владельцы недвижимости совершают незаконные действия, то уполномоченные органы обязывают владельца в течение определённого времени устранить нарушения. Вместе с тем в связи со своими действиями административно-территориальная единица может быть обязана выплатить компенсацию за нанесённый урон или выкупить объект недвижимости. Ущерб может заключаться в падении рыночной стоимости недвижимости или в препятствиях осуществлять хозяйственную деятельность.

Законодатель не установил принципа судебной защиты права коммунальной собственности, а лишь предусмотрел, что при возникновении между Советами разных уровней споров по определению принадлежности объектов коммунальной собственности, такие споры решаются в месячный срок вышестоящим Советом или по его поручению исполкомом. При несогласии с данным решением спор может быть передан на рассмотрение Правительства. Следует отметить, что Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь

предусматривает возможность рассмотрения в суде дел по хозяйственным (экономическим) спорам между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами, а также между административно-территориальными единицами.

При поддержке предпринимательства в целом индивидуальные экономические интересы в рамках стимулирующих мероприятий могут отражаться настолько, насколько это отвечает коммунальным задачам, но не должны подлежать учёту гипертрофированные индивидуальные запросы. Если местная власть намерена расширить область своей хозяйственной деятельности, то она обязана заботиться о количественно-качественных параметрах размещаемых на её территории объектов, применяя для этого меры властного и косвенного воздействия. Опосредованное хозяйственное стимулирование направлено не на отдельные предприятия, а создаёт общие условия для размещения производств, включает подготовку к освоению земельных участков, создание благоприятной производственной инфраструктуры, оснащение готовых к застройке промышленных зон транспортными коммуникациями, подъездными путями, водопроводом и канализацией, введение приемлемых налогов и иных обязательных платежей. Прямая поддержка нацелена непосредственно на интересы отдельных предприятий. Она включает льготы по аренде, продаже земельных участков и сооружений, предоставление кредитов, гарантий и т.п. при наличии на то особых оснований. Этими средствами местная власть воздействует, в частности, на строительство новых и расширение действующих предприятий, развитие “индустрии свободного времени”, которая включает отели, парки, спортивные объекты (произвольные привилегии были характерны до буржуазному обществу). На практике довольно сложно провести границу между разрешённой законодательством общей поддержкой предпринимательской деятельности и запрещённой индивидуальной помощью. Стимулирование предприятия, предоставляющего базовые хозяйственные услуги, сдающего в аренду помещения или выполняющего работы при участии местных субподрядчиков, также означает содействие другим предприятиям на территории конкретного Совета.

В бюджетном праве действует принцип общего покрытия. Это означает, что все суммы поступлений в их общем объеме предназначены для финансирования собственных и делегированных задач. Поэтому в современных бюджетах не имеется специальных средств, которые предназначались бы исключительно для стимулирования местного хозяйства. Соответствующие меры неотъемлемы от единой проблематики финансовых возможностей местной власти.

Ограничения поддержки хозяйства заключаются в том, что соответствующие мероприятия должны отвечать критерию выполнения “публичных задач”. Требование наличия общественного интереса содержит принципиальный запрет на оказание поддержки частным лицам, поскольку это не может являться удовлетворением общественных запросов. Территориальный принцип также означает, что коммунальное мероприятие, для того чтобы оно могло считаться законным, должно иметь привязку к территории административно-территориальной единицы и её жителям. Эти действия связаны с бюджетным правом, которое требует экономного ведения дел и гарантий постоянного выполнения публичных задач. Недопустимо осуществлять стимулирующие мероприятия в том случае, если не реализуются социальные проекты и инвестиционные программы.

Поддержку предприятий, попавших в кратковременные затруднения, следует рассматривать как соответствующую публичным интересам. Облисполкомы утверждают порядок предоставления гарантий (поручительств) по займам (кредитам), в рамках которого гарантии предоставляются на величину кредита и процентов по нему на финансирование строительно-монтажных работ, приобретение оборудования и др. Субъекты самоуправления могут выступать поручителями в интересах частных предприятий, но с предварительного разрешения органов финансового надзора, при выдаче которого проверяются основания и

возможные риски. Это оправданно для сохранения рабочих мест, улучшения хозяйственной инфраструктуры.

Налоговые льготы могут рассматриваться в качестве эффективного средства хозяйственного стимулирования, поскольку уровень налогообложения – это один из основных показателей инвестиционного климата. Через уменьшение числа и ставок выплат один регион может превратиться в "налоговый оазис" (экономия на налогах есть прямая субвенция), а другой оказаться вследствие налоговой политики в роли "налоговой тюрьмы". При уменьшении налоговых нагрузок, особенно в кризисные периоды, перед органами власти возникает дилемма. Они стремятся получить достаточные поступления, чтобы содержать в удовлетворительном состоянии общественные учреждения, осуществить свои инвестиционные программы и решить другие задачи, но высокие налоги поставят предприятия в затруднительное положение. Это свидетельствует о том, насколько сложно проводить налоговую политику, в рамках которой самоуправление вынуждено отказываться от дополнительных инвестиций.

Вопросы экономического стимулирования занимают ведущее место в системе функций местного самоуправления. Утверждаются целевые программы, концепции мероприятий, создаются финансово-хозяйственные комитеты, которые выполняют соответствующую работу. Так, в соответствии с решениями областных Советов депутатов финансовая помощь юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предоставляется из областного бюджета в виде субсидий и средств на финансирование капитальных вложений, решением облисполкома, как правило, в пределах сумм, уплачиваемых ими в областной бюджет налогов и сборов, связанных с выполнением важнейших мероприятий государственного и областного значения. Для поддержки хозяйства используются частноправовые формы (бизнес – центры, инкубаторы предпринимательства в форме ООО либо АО), поскольку властные структуры в силу их негибкости не могут быть потенциальными партнерами для субъектов хозяйствования. Оправдано создание обслуживающих бизнес организаций совместно несколькими административно-территориальными единицами. Стимулирование хозяйства относится к сфере собственной компетенции самоуправления и не требует дополнительных разрешений. Можно сформулировать примеры, когда имеется мотивация для коммунальной поддержки.

Так, при строительстве частной фирмой ледового дворца администрация принимает решение о выделении субсидии в размере 1,5 млн. евро при общей стоимости объекта около 10 млн. евро, хотя работы могут быть выполнены и без субсидии по стандартному проекту. Город предъявляет более высокие требования к проекту из-за размещения объекта в центре (экспонировочное положение), что и повлекло повышение цены. С точки зрения формирования застройки это обстоятельство оправдывает финансовую поддержку, поскольку при строительстве коммунального дворца возникла бы потребность в значительно большем количестве средств. В целом, где частный капитал вкладывается в объекты спорта, культуры, социального, молодёжного развития, подобные инициативы должны поддерживаться.

Для реорганизации обанкротившегося предприятия правомерно предоставление инвестиционной субсидии при условии сохранения согласованного числа рабочих мест, которые в процедуре банкротства считались ликвидированными.

Коммунальная поддержка хозяйства объединяет все мероприятия, которые содействуют улучшению местных условий предпринимательства, хозяйственной структуры и экономического потенциала местного самоуправления в интересах граждан, через законодательство она согласуется с региональной и общегосударственной политикой. В этом плане совершенствование инфраструктуры должно иметь приоритет относительно индивидуальных мер. Для координации стимулирующих мероприятий и обеспечения общеполезного эффекта целесообразно создание союза поддержки коммунального предпринимательства, что могло бы ликвидировать многие противоречия в этой работе. В Твери, например, создано специализированное муниципальное учреждение

«Тверьэффектинвест», которое выступает участником 25 хозяйственных обществ, 9 некоммерческих организаций. Предметом его деятельности является участие в коммерческих и некоммерческих организациях, подготовка и оценка предложений по такому участию, учредительных и других необходимых документов, представительство в органах управления, осуществление контроля за эффективностью использования муниципального вклада в деятельности предприятия, за своевременностью перечисления доходов от участия в коммерческих организациях[296].

Заслуживают внимания получающие распространение в европейских странах такие формы стимулирования хозяйства, как муниципальные производственные подряды, потребительский выбор и др.

Стимулирующие меры оправданы при успешной реализации проектов и получении реального результата, что зависит не только от наличия производств, но и характера жилого фонда, бытовой инфраструктуры. В связи с этим хозяйственное стимулирование неразрывно от планирования территориальной застройки, её согласованности с надтерриториальными проектами. При этом учитываются интегрированные территориальные планы, специальные планы, проекты, правила пользования. Оправдано принятие специальных законов о муниципальной поддержке жилищного сектора, о муниципальных полномочиях в сфере туризма и других.

В законодательстве отсутствует конкретный порядок предоставления материальных и финансовых ресурсов при делегировании государственных полномочий. Поэтому необходимо разработать нормативный механизм компенсации финансовых расходов при задержке своевременного перечисления в местный бюджет предусмотренных для этих целей ассигнований. В данном случае следует предусмотреть не только компенсацию в сумме задержанного платежа, но и начисление пени, поскольку государство должно находиться в равных условиях с гражданами и юридическими лицами, права которых оно обязано защищать. Если последние не выплатили в установленные сроки обязательные платежи государству, то на них налагаются штрафы, а на задержанные платежи начисляется пеня. В связи с этим и государство должно нести симметричную ответственность перед другими участниками имущественных отношений. Для решения соответствующих вопросов целесообразно принятие закона об общих принципах наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, а также закона о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, вызываемых решениями органов государственной власти, которые способствовали бы улучшению его финансового состояния. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно обеспечиваться только законом, а делегирование может осуществляться в особых случаях правовым актом органа государственной власти.

Проблема достаточного финансового обеспечения местного самоуправления из собственных доходов или через систему субсидий и дотаций для решения конкретных задач в итоге может быть решена через хозяйственное развитие регионов, позволяющее наращивать налогооблагаемую базу, а также в рамках частичной финансовой реформы, учитывающей такие недостатки территориального финансирования, как крайне ограниченный масштаб участия субъектов местной власти в общих налоговых доходах, что не позволяет обеспечить самостоятельное выполнение их задач; уменьшение количества физических и юридических лиц, уплачивающих налоги в местные бюджеты и могущих выступать адресатами соответствующих решений местных органов власти; ограничение самостоятельности мест и возрастание влияния центра на местную финансовую политику.

[296] Управление муниципальной недвижимостью // Местная экономика. – 2001. - № 7 – 8. – С. 4 – 130.

Местные финансы могут формироваться только с учётом требований общегосударственной экономической и валютно-кредитной политики. Одновременно необходимо гарантировать минимальную финансовую автономию, позволяющую вести самостоятельно и ответственно свои дела, опираясь на надёжную систему собственных доходов и дотаций, защищённую от кризисов и конъюнктурных колебаний. В Беларуси до 80 % местных бюджетов дефицитны, в связи с чем они в значительной части служат проводниками республиканских трансфертов. Существенные встречные потоки финансов требуют дополнительного обслуживания, с тем чтобы деньги собирать и передавать наверх, а затем распределять вниз (финансовый кругооборот). Вместе с тем при расширении налоговых полномочий следует избегать налоговой конкуренции и обеспечивать сохранение единого налогового пространства.

Значимость вопроса оправдывает принятие специального закона «О выравнивании местных бюджетов». Межбюджетные отношения на основе разделения ставок налогов и сборов наиболее приемлемы исходя из следующих критериев: простота и доступность для восприятия, стабильность и стимулирование местных властей к финансово-обоснованным действиям. Это позволяет также своевременно утверждать бюджет и вести на его основе работу, стимулировать повышение собираемости налогов, расширение налогооблагаемой базы, в чем будут заинтересованы все уровни бюджетной системы. Принятая Советом Европы Рекомендация 79 (2000) устанавливает, что ресурсы органов местного самоуправления должны быть достаточно диверсифицированными и стабильными, чтобы позволять среднее и долгосрочное планирование инвестиций. Кроме того, данные ресурсы должны быть эволютивными и гибкими с целью учета экономической конъюнктуры, темпов экономического роста и появления новых потребностей[297].

Целью нормативно-правового регулирования должно быть не только выравнивание уровня финансовой обеспеченности территориальных образований, но и стимулирование получения ими максимальных доходов. Одним из важнейших условий, обеспечивающих местную заинтересованность в увеличении доходов бюджетов, является отказ от регулирующих доходов и компенсации всего дефицита бюджетов независимо от причин его образования через дотации, которые представляют собой бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Качественная нормативная модель стимулирования охватывает всю цепочку экономических взаимосвязей: систему бюджетов, собственность, фискальный потенциал территории, налоговую политику, организационные формы субъектов хозяйствования и управления, нормативные предписания. Тогда и механизм выравнивания не будет представлять собой “латание сиюминутных дыр”, а будет исходить из необходимости создания заинтересованности соответствующих органов власти в расширении собственной доходной базы, развития инвестиционной активности, проведения структурных преобразований на своей территории[298]. Субъекты местной власти могут осуществлять мероприятия по общему стимулированию хозяйственной жизни на своей территории (предоставление земельных участков, помещений и технических услуг предприятиям). Примерами этого являются оснащение инженерной инфраструктурой готовых к застройке производственных зон, установление низких ставок арендной платы, коммунальных тарифов. Мерой общего характера может быть признана активизация торговых палат, союзов предпринимателей.

[297] О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике: Рекомендация Совета Европы // Муниципальн. экономика. – 2001. - № 4. – С. 2 – 14.
[298] Гаврилов Е. Латание дыр до добра не доведет (к проблеме межбюджетных выравниваний) // Муниципальная власть. – 2001. - № 1. – С. 26 – 28.

Коммунальная поддержка экономики выступает существенным элементом хозяйственной политики и объединяет все мероприятия, содействующие улучшению местных условий и потенциала территориальных образований в интересах жителей, при этом развитие общей инфраструктуры имеет приоритет перед индивидуальной поддержкой. В качестве правовой формы отношений по участию частного капитала в выполнении задач территориального жизнеобеспечения обоснован коммунальный заказ, призванный оптимизировать методику закупок бюджетных услуг.

Анализ стимулирования экономического обеспечения приводит к обоснованию принятия закона о преимущественном праве покупки недвижимости, закона об общих принципах наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, а также закона о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, вызываемых решениями органов государственной власти в дополнение к закону о выравнивании местных бюджетов.

§ 6.2. Государственный надзор и контроль в области местного самоуправления

Деятельность представительных и исполнительных органов, служащих местного самоуправления, коммунальных предприятий и организаций должна соответствовать Конституции и законодательству. Однако возможны случаи неисполнения, ненадлежащего исполнения или нарушения ими правовых требований. В связи с этим необходимо осуществление государственного надзора и контроля за указанными субъектами, что выступает условием эффективного функционирования любого государства. Особенностью коммунальной деятельности является то, что её субъекты находятся под особым демократическим и властным контролем и надзором, поскольку предприятия владеют значительными активами, а также обязательствами перед населением. По выражению Козьмы Пруткова, “в государстве нашем, за чем не присматривают, того и нет давно”.

Институт государственного надзора и контроля за организацией и деятельностью субъектов местной власти известен давно, но по-прежнему остается дискуссионным. Т.Г. Морщакова, например, полагает, что возможен только один случай административного контроля – контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий; в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль[299].

Функционирование местного самоуправления является следствием проявления принципа разделения властей по вертикали, его самостоятельность и основы правового статуса закреплены на конституционном уровне. Из организационного обособления вытекает потребность в обеспечении согласованности функционирования институтов самоуправления с принципами единого государственного управления, выраженными в законодательстве. Необходимость надзора и контроля обосновывается, в частности, тем, что многие функции, осуществляемые местными властями, по своей сути имеют общенациональный характер, и поэтому необходимо обеспечивать заданные стандарты их реализации; «контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотреблений со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов,

[299] Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.:ООО “Городец – издат. ”, 2003. - 480 с. - с. 151

экономики и общего планирования»; «государственный контроль в конечном итоге призван гарантировать такое развитие местного управления, при котором оно не стало бы “государством в государстве”, а решало свои задачи в рамках общегосударственных законов»; «с точки зрения единства властной конституции надзор следует рассматривать как естественный противовес правам, которые гарантированы общинам, и данный контроль выступает прежде всего как корректива их права на самоуправление, направленная на обеспечение законности действий коммун и гарантирование интересов государственного целого в связи с особыми интересами коммун»; «контроль центральных властей над местными расходами является важным элементом управления всей национальной экономикой, а проводимая ими политика выравнивания уровней предоставляемых местными органами услуг служит средством обеспечения социальной справедливости в обществе, предоставлению всем гражданам равных возможностей независимо от того, на территории какого муниципалитета они проживают»[300]. Надзорная функция является объективным следствием любой децентрализации, рассматривается как коррелят местного самоуправления и не может расцениваться как вмешательство в его конституционно гарантированные права.

В литературе обстоятельно исследованы сущность, содержание, цели, задачи, формы, методы и виды надзора и контроля, но в правовой системе Беларуси отсутствует их единое нормативное понятие, а соответствующие предписания содержатся в различных документах. Надзор заключается в постоянном систематическом наблюдении специальным государственным органом за деятельностью неподчиненного ему субъекта с целью выявления нарушений законности, при этом не затрагивается аспект целесообразности поведения; объект надзора составляет только законность, но не целесообразность; при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность не допускается[301]. По причине многогранности государственного надзора сложно дать ему окончательную дефиницию. Однако допустимо определить его двойственную цель, заключающуюся в защите интересов территориального образования в отношениях с другими субъектами, в том числе при некачественной работе собственных органов; а также в стимулировании к выполнению обязательств публичного значения и обеспечении его взаимодействия с другими субъектами управления. Надзор призван предупреждать об отрицательных последствиях действий и поощрять инициативность местных органов, в чём наглядно проявляется одновременно угнетающий (репрессивный) и предупредительный (превентивный) характер его функций. Важнейшей задачей является первоочередное гарантирование законности деятельности местных органов власти в сфере имущественно-хозяйственных и финансово-бюджетных отношений.

Обобщая сказанное, государственный надзор в коммунальной сфере можно определить как комплекс действий уполномоченных органов с целью обеспечения соответствия функционирования поднадзорных субъектов требованиям законодательства и предотвращения правонарушений с их стороны, а также оказания содействия в выполнении ими делегированных государством задач. Надзор не имеет частных либо фискальных целей, он следует исключительно публичным интересам и направлен на другой субъект, вследствие чего надзор представляет собой особую форму управления. Орган надзора сам не формирует право, а только применяет его, для чего располагает необходимыми полномочиями и средствами для достижения поставленных целей.

В содержательном плане государственный надзор является прежде всего средством обеспечения законности. Негативные последствия вызываются решениями и действиями, не соответствующими законодательству, ограничивающими или нарушающими права, свободы и законные интересы субъектов правоотношений. Поскольку местное самоуправление выступает

---

[300] . Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. - М.: Издат. группа «Форум – ИНФРА - М», 1998. - 160 с. - с. 118 - 119

[301] Основы правового регулирования управленческой деятельности. - Минск.: ИООО «Право и экономика», 2003. - 151 с. - с. 49

в качестве децентрализовано организованного субъекта управления, то его решения принимаются на основе собственного независимого волеизъявления, в связи с чем государственное вмешательство с точки зрения целесообразности в определённых областях должно быть ограничено или исключено. Надзор за существом действий местной власти может иметь место лишь в отношении тех сфер, где она действует "не как самоуправляющаяся", а воспринимает делегированные задачи. Предметный контроль за целесообразностью оправдан также частой недостаточностью специальных знаний на местном уровне.

Государственный надзор распространяется на всю пространственную и предметную сферу деятельности территориального образования. Он касается как общих (нормативных), так и индивидуальных актов в публичной и частноправовых областях. Особые возможности влияния на органы самоуправления государство приобретает через существующую зависимость первого от государства в связи с финансовой поддержкой со стороны центра многих местных инициатив.

Средствами надзора следует пользоваться осмотрительно, чтобы не навредить чувствительному организму местного сообщества. Толерантности государственного надзора должны способствовать его рационально сформулированные цели, в числе которых общее значение имеют предупреждение правонарушений в сфере исключительной компетенции самоуправления (негативные цели), а также обеспечение выполнения возлагаемых на него задач (позитивные цели). Действующие во многих странах специальные законы о надзоре за самоуправлением нацеливают на учёт самостоятельности и ответственности территориальных сообществ, ориентируют на выбор предельно "мягких" средств, ведущих к достижению результата в соответствии с принципом соотносимости, требуя также максимально бережного отношения к приобретённым у самоуправления правам третьих лиц. Так, в соответствии со ст. 8 Европейской Хартии любой административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться только таким образом и в тех случаях, которые предусмотрены конституцией или законом и, как правило, должен иметь место только с целью осуществления контроля за соблюдением законов и основных конституционных принципов. Пункт 2 ст. 8 Хартии ориентирует административный контроль за деятельностью местного самоуправления на соблюдение законности и конституционных принципов; контроль за целесообразностью, осуществляемый органами власти высшего уровня оправдан в случаях, когда речь идет о задачах, исполнение которых делегировано органам местного самоуправления; согласно п. 3 ст. 8 степень вмешательства контролирующих органов должна быть соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет ввиду защитить.

В рамках контроля, в отличие от надзора, допускается вмешательство в текущую властно-хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов. Он представляет собой систему наблюдений и проверок процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров и призван дать оценку фактическому положению на основании полученных данных, обеспечить устранение выявленных недостатков. Будучи обязательным элементом управления контроль призван выявлять нарушения принципов законности, обеспечивать целевое распоряжение финансовыми ресурсами, эффективное использование имущества. Реализация контролирующими органами своих функций имеет целью обеспечение не только законности, но и целесообразность [302]. В зависимости от стадии деятельности различают предварительный, текущий и последующий контроль; в зависимости от субъектов – со стороны других или ведомственных органов.

В Республике Беларусь надзор и контроль за деятельностью субъектов местного управления и самоуправления осуществляет общая система государственных органов, поскольку законодательство не предусматривает создания для этих целей специальных

[302] Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Гос. и право. – 2006. - № 7. – С. 31-42.

структур. Соответствующие функции реализуют Президент Республики Беларусь, Национальное собрание, Совет Министров, Комитет государственного контроля, республиканские отраслевые и межотраслевые органы управления (Министерство финансов, Министерство экономики и др.), вышестоящие Советы депутатов и исполкомы, органы прокуратуры и суда – при поступлении заявлений и исков.

Президентский контроль осуществляется в процессе обеспечения прав и свобод граждан, соблюдения законности и государственной дисциплины. Президент Республики Беларусь вправе отменить не соответствующие закону акты местных исполкомов (председателей) и приостановить решения местных Советов депутатов.

Законодательство уполномочивает Парламент на осуществление высшего надзора за деятельностью местных Советов депутатов. В случае систематического или грубого нарушения местным представительным органом требований законов по решению Совета Республики он может быть распущен (правда, это право ни разу на практике не было реализовано).

Общий контроль в системе органов управления осуществляет Правительство. Оно руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов; организует контроль за исполнением ими актов законодательства, получает и заслушивает по этим вопросам их отчёты и информацию, принимает соответствующие решения; содействует им в организации управления, передаёт при необходимости свои отдельные полномочия[303] (ст. 15). Правительство утверждает индивидуальные положения о республиканских органах управления, в которых предоставляет министерствам и ведомствам полномочия по контролю за соответствием законодательству отдельных сторон деятельности местных исполкомов и администраций в рамках их отраслей и сфер управления. Республиканские органы управления осуществляют контроль за соблюдением финансового, налогового, бюджетного законодательства, сдачей в аренду, отчуждением и приватизацией объектов коммунальной собственности. Однако в правовой форме не закреплен организационный механизм контроля за местными

Советами и исполкомами, не определено, в какой срок, какие решения и в какие органы должны направляться для проверки; установлено только общее право контролирующих органов общереспубликанского уровня затребовать и получать необходимую информацию. Подобный упрощённый подход снижает результативность контроля.

Органы Комитета государственного контроля обеспечивают контроль за исполнением республиканского и местного бюджетов, использованием государственной собственности, исполнением актов законодательства, регулирующих отношения госсобственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения[304].

Прокурорский надзор осуществляется за единообразным исполнением законов. Прокурор вправе принести протест на решение местного представительного или исполнительного органа до рассмотрения которого действие акта приостанавливается. При оставлении без рассмотрения или отклонении протеста прокурор вправе обратиться в суд с требованием о признании акта недействительным. Прокурор выносит предписание об устранении нарушений законодательства, когда они могут причинить существенный вред. Предписание подлежит немедленному исполнению и может быть обжаловано в 10-дневный срок вышестоящему прокурору[305].

---

[303] О Совете Министров Республики Беларусь и подчинённых ему государственных органах: Закон Респ. Беларусь, 7 июля 1998 г. // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. - 1998. - № 29 - 30. -Ст. 514; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2003. - № 17. - 2/935.

[304] О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 9 февр. 2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2000. - № 18. - 2/144.

[305] О Прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 29 янв. 1993 г. (с изм. и доп.) // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. -1993. - № 10. - Ст. 95; 1996. - № 23. -Ст. 427.

Непосредственный надзор за соответствием закону решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов возлагается на соответствующие органы власти вышестоящего уровня. Однако вертикальная соподчинённость представительных и исполнительных органов не является равнозначной. Подчинённость исполнительных органов выражена более ярко и приобретает черты управления (исполнительная вертикаль), иерархии, в связи с чем имеются отличия в системе надзора.

В Беларуси в системе местных органов управления имеет место служебная зависимость, так как руководители нижестоящих исполкомов назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем вышестоящего исполнительного органа. На практике это приводит к тому, что руководящий орган несёт ответственность за общую деятельность подчинённого субъекта, применяет все свои полномочия, чтобы повлиять на подчинённые структуры (например, замена руководителя), в то время как контролирующий орган ограничен в выборе средств воздействия специальными актами. Исполкомы обязаны контролировать деятельность руководителей структурных подразделений и коммунальных организаций.

В качестве способов государственного контроля определены проверка и ревизия, а также образован Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь[306]. Проверка – это способ контроля, в процессе которого устанавливается законность, достоверность и экономическая целесообразность совершаемых операций по одному или нескольким взаимосвязанным направлениям финансово-хозяйственной деятельности. Ревизия – основной способ контроля, предусматривающий наиболее глубокое и полное изучение финансово-хозяйственной деятельности, в процессе которого устанавливается законность, достоверность и экономическая целесообразность совершаемых операций, а также правильность ведения бухгалтерского учёта в нескольких или во всех направлениях деятельности проверяемого субъекта. Проверки (ревизии), проводимые контролирующими органами, могут быть плановыми и внеплановыми. Ревизии одного и того же субъекта могут проводиться не более одного раза в год, за исключением проводимых по поручению правоохранительных органов. Правила осуществления контрольных мероприятий по отдельным сферам и отраслям деятельности содержатся в актах специального характера[307].

Правовая модель контроля в системе исполнительных органов не ограничивается исключительно проблемами соответствия законодательству. Это контроль, который осуществляется в рамках системы иерархически соподчинённых органов. Самостоятельность в деятельности органов нижестоящего уровня при осуществлении их полномочий в значительной мере предопределяется представлениями, взглядами вышестоящих должностных лиц (в рамках представительной системы учреждения контроля не обладают общим статусом вышестоящих). С правовой точки зрения статус местных исполнительных и распорядительных органов вообще чётко не определён. С одной стороны, они обязаны выполнять решения соответствующих Советов и подотчётны им, а с другой стороны, местные исполкомы и их структурные подразделения подчинены вышестоящим органам управления и обязаны выполнять их указания. Такое положение может иметь негативные последствия. Вышестоящие органы своими директивами непосредственно в значительной степени ограничивают самостоятельность низовых исполкомов, что также сказывается на статусе самих Советов. Представительный орган

---

[306] О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 нояб. 1999 г., № 673 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 1999. - № 89. - 1/788.

[307] Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций и учреждений: Утв. постановлением Кабинета Министров Респ. Беларусь, 27 нояб. 1995 г., № 642 (в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 27 декаб. 1999 г., № 2004) // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. - 1995. - № 33. - Ст. 813; Инструкция о порядке организации и проведения ревизий и проверок Главным контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Республики Беларусь и его местными органами: Утв. приказом М-ва финансов Респ. Беларусь, 30 декаб. 1999 г., № 391 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2000. - № 23. - 8/2791.

вынужден учитывать различные рекомендации в своих решениях по вопросам социально-экономического развития, бюджета, поскольку, как правило, исполком готовит проекты большинства решений Совета, в которые неизбежно включаются указания других исполнительных органов. Нельзя настаивать на полной автономии Совета в вопросах социально-экономической политики, но речь не должна также идти и о том, что предлагаемые со стороны проекты превращаются в обязательные и безоговорочно поддерживаются Советом, что часто имеет место на практике. Таким образом, контроль и управление в сфере иерархически соподчинённых исполнительных органов, если они не учитывают адекватно интересы территориального сообщества, могут в определённой мере ограничивать свободу представительного органа при принятии решений по вопросам его компетенции. Особенность состоит в том, что исполнительные органы оказывают существенное влияние на деятельность представительных, в то время как вышестоящий Совет практически не может влиять на нижестоящий исполком.

Местные исполнительные органы обладают значительной самостоятельностью в реализации актов законодательства через принятие правовых решений индивидуального характера, которые адресуются конкретным юридическим лицам и гражданам (регистрация, выдача лицензий, разрешений и т.п.). Заинтересованные субъекты вправе обжаловать решения исполкомов в вышестоящие исполнительные органы и соответствующие Советы. На практике обжалуется около 5 % всех решений, и только примерно каждая пятая жалоба удовлетворяется. Однако эти показатели не свидетельствуют о юридически безошибочной работе местных органов управления. Многие граждане и организации, будучи убеждёнными в незаконности действий и решений местных исполкомов, оставляют их без обжалования, о чём свидетельствует поток обращений к Президенту, к депутатам, средствам массовой информации.

Согласно ст. 49 Закона о местном управлении и самоуправлении решения местных Советов депутатов, исполнительных комитетов и местных администраций, ограничивающие или нарушающие права, свободы могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами в судебном порядке путём обращения в общий или хозяйственный суд. В соответствии с разграничением предметной компетенции судов[308], хозяйственным судам подведомственны споры экономического характера, в которых стороной чаще всего выступают субъекты хозяйствования. Они вправе обратиться в хозяйственный суд с иском о признании недействительным решения местного Совета или акта исполнительного органа, не имеющих нормативного характера, ущемляющих их права и законные интересы. Для данного требования действует общий трехлетний срок исковой давности с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Рассмотрение дел осуществляется по правилам, установленным Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь. Общим судам подведомственны споры, в которых стороной является гражданин, не имеющий статуса предпринимателя[309].

Субъекты контроля обладают правом требовать от местных органов власти предоставления необходимой информации об их хозяйственно-финансовой деятельности. Коммунальные предприятия и учреждения могут быть в любое время осмотрены, проверено ведение кассовых операций, затребованы документы первичного учёта и т.п.

Законодательство не регламентирует детально порядок действий органов местного управления и самоуправления при проведении проверок на месте. Сотрудникам контролирующих органов следует предоставить полномочия по участию с правом

[308] О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами: Постановление Пленума Верховн. Суда Республики Беларусь и Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, 22 июня 2000 г. № 4/3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. - № 67. – 6/248.

[309] Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 янв. 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 1999. - № 18 - 19; 2003. - № 133. - 2/905.

совещательного голоса в заседаниях Совета, исполкома, органов субъектов хозяйствования. Благодаря этому коммунальным субъектам будет оказываться своевременная квалифицированная помощь, но вместе с тем не исключается чрезмерное вмешательство в местную компетенцию.

На основе получаемой информации даётся также общая оценка хозяйственной деятельности территориальных образований. В случае выявления недостатков могут быть сформулированы конкретные требования по их устранению и установлены сроки для сообщения о проделанной работе. Местные органы должны иметь возможность оспорить и отклонить незаконные или необоснованные выводы проверок. Существенное значение имеет также вопрос о том, на кого должны ложиться расходы, связанные с проведением проверок.

Важным объектом надзора выступают правовые акты местных органов как основная форма реализации полномочий по территориальному жизнеобеспечению. К сожалению, в Беларуси его механизм не получил надлежащего оформления. Если на общегосударственном уровне чётко определено, что все проекты нормативных правовых актов общего значения в обязательном порядке согласовываются с Министерством юстиции, Национальным центром законопроектной деятельности, то для актов местного управления и самоуправления (за исключением областного уровня) такой процедуры не предусмотрено. Противозаконные акты должны отменяться (или, по меньшей мере, их действие может приостанавливаться), об основаниях чего необходимо информировать местный орган, принявший такой акт. Проверке подлежат акты, как издаваемые при реализации делегированных вышестоящими органами задач, так и принимаемые в связи с осуществлением собственной компетенции. Предметом надзора могут быть также внутриорганизационные документы местных органов.

Обязанность направления принимаемых юридических актов субъектам правового надзора должна возлагаться на руководителей местных органов власти, которые отвечают за их работу и представляют вовне. Изданным считается документ, прошедший предусмотренные процедуры (подписан, обнародован). Не имеет юридического значения для надзора и то, что он, возможно, уже утратил силу, но повлёк правовые последствия. Следовало бы установить ответственность должностных лиц за несвоевременное представление материалов для надзора (документ, приложения, схемы и т.п.), но и сами надзорные органы обязаны проявлять инициативу для обеспечения всеобъемлющего охвата территориального правового массива. Как исключительно эффективное средство для улучшения правовой работы на местном уровне может рассматриваться обязательный предварительный юридический контроль.

В ходе проверки в первую очередь устанавливается, принято ли решение в соответствии с полномочиями местного органа власти. При обнаружении расхождений с законодательством орган надзора доводит это до сведения автора и определяет конкретную дату для внесения исправлений. Если разработчики считают данный срок недостаточным, они вправе запросить разрешение на его продление. Местный Совет, исполком не может оставить замечания без внимания, они должны их учесть или принятый акт отменить (изменить). Не оценивая целесообразности, надзирающий орган обязан проверить, приведено ли правовое предписание в установленный срок в соответствие с законодательством.

Заключение о противоречии акта законодательству необходимо обнародовать способом, по меньшей мере, обеспечивающим доступность информации для исполнителей, в том числе и в периодической печати. С момента опубликования отрицательное заключение следует считать вступившим в силу, а надзираемый акт прекратившим действие. Представляется, что акт о признании решения местного органа власти не соответствующим законодательству должен иметь обратную силу. Для нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления неоценимое значение имело бы более активное включение в процесс контроля Конституционного суда Республики Беларусь.

Граждане и заинтересованные организации вправе направлять жалобы на действия местных органов власти в уполномоченные государственные органы. Институт жалобы применительно к сфере самоуправления имеет неоднозначное значение. Включение госорганов в данную процедуру не вполне соответствует принципам самоуправления, а его автономию может превратить в иллюзию. Однако невозможно отыскать другие способы гарантировать законность при принятии местными органами индивидуальных правовых актов. В связи с этим любому лицу предоставляется право обжаловать решения местных органов власти в орган надзора либо контроля и требовать повторного рассмотрения вопросов с целью удовлетворения своих интересов.

Каждая жалоба должна иметь необходимые процессуальные основания. Одного мнения её инициатора о том, что его права нарушены, ещё недостаточно. Важнейшей предпосылкой для обращения в уполномоченный государственный орган является то, что необходимо исчерпать все возможности для урегулирования спора в рамках местного управления и самоуправления, то есть получить отрицательное решение его высшего органа. Жалобы возможны на решения как материально-правового, так и процессуально-правового характера.

Как правило, жалоба приносится в письменной форме в месячный срок со дня получения решения в уполномоченный (надзирающий) орган, содержит описание оспариваемого решения и обоснование возражения. Отдельного рассмотрения заслуживает возможность обжалования решения местного Совета по вопросу его исключительной компетенции. Во многих случаях остается открытым вопрос о том, приостанавливается ли исполнение обжалуемого решения, а также о том, должен ли надзор ограничиваться указанными в жалобе нарушенными правами или же, рассматривая конкретный материал по этому же делу, может быть дано более общее заключение относительно правомерности всего решения. В связи с подачей жалобы следовало бы приостанавливать реализацию тех решений, в результате исполнения которых причинённый ущерб не может быть впоследствии возмещён и никакие общественные потребности не вызывают необходимости немедленного исполнения.

Если жалоба не возвращается заявителю, то надзорный орган обязан в рамках своей компетенции проверить законность оспариваемого решения по существу. Правонарушение может иметь место в результате ненадлежащего исполнения норм как материального, так и процессуального права (нарушено положение о порядке регистрации субъекта хозяйствования, вместо исполкома решение принято заместителем его председателя). Типичными процессуальными нарушениями являются: превышение местным органом его полномочий или же необоснованный отказ в предоставлении права; неполное выяснение всех существенных обстоятельств при принятии решения.

На основе норм законодательства надзорный орган обязан проверить, нарушены ли права заявителя в решении органа местной власти; подлежит оно отмене, а дело нуждается в новом рассмотрении. Он не имеет права подтверждать оспариваемое решение или вместо местного органа принять свой акт и, тем более, от своего имени предписать какое-либо решение. Правоприменительный акт местного самоуправления исследуется исключительно на предмет соответствия законодательству, решение ограничивается правовым надзором и может отменить обжалуемый акт либо оставить жалобу без удовлетворения. Последнее происходит в том случае, когда права заявителя рассматриваемым актом не нарушаются. Для принятия обоснованного решения к участию в деле привлекается заинтересованный местный орган.

Одно из полномочий надзирающих органов состоит в возможности отмены решений местных органов управления и самоуправления. Однако оно не может применяться в отношении актов, принятых по вопросам их исключительного ведения. Данное право не только представляет собой средство контроля за законностью, но также затрагивает вопросы целесообразности локальных актов, поскольку они могут отменяться не только в связи с

противоправностью, но и по причине неблагоприятных последствий для финансово-имущественных интересов территориального сообщества.

Основаниями для отмены в порядке надзора решений местных органов являются следующие: они приняты не уполномоченными на то органами или же коллегиальными органами без надлежащего кворума или с нарушением процедуры; в силу объективных причин не могут быть реализованы; могут привести к нарушению законодательства. Вместе с тем утрата юридической силы любым правовым актом практически всегда меняет юридический статус различных субъектов, уже вступивших в конкретные правоотношения. Поэтому решение о прекращении действия правового акта должно содержать также разъяснения о судьбе затрагиваемых лиц. Заинтересованные субъекты, в том числе и местные органы, должны иметь возможность обжалования решений об отмене их актов.

Представляется, что вопрос о противозаконности должен решать юрисдикционный, а предпочтительнее всего судебный орган. Только суд в специализированном процессе может дать наиболее обстоятельную оценку правовой стороне дела. Другим органам (надзора, контроля) было бы целесообразно предоставить возможность лишь инициировать соответствующие процедуры в судах, в крайнем случае, они могли бы приостанавливать действие неправомерных или общественно опасных, по их оценкам, актов до рассмотрения дела по существу в суде. Любые требования к местным органам по восстановлению законности, об отмене ранее принятых решений или о совершении иных действий вторгаются в сферу местного самоуправления и должны сами быть оформлены в виде соответствующих актов (например, актов прокурорского надзора). Они могут приниматься в установленных законом процессуальных процедурах с участием заинтересованных сторон (которым причиняется имущественный ущерб, у которых возникают препятствия для реализации прав и т.п.). Для самих органов самоуправления решения об отмене служат сигналом к повышению качества работы и исполнительской дисциплины, к проведению предупредительных мероприятий по недопущению новых правонарушений, а самое главное, к осуществлению мер по восстановлению законности.

В ряде случаев только превентивные меры имеют реальное значение для защиты законных прав при расходовании финансовых ресурсов и распоряжении имуществом, поэтому средства надзора могут применяться и тогда, когда местный орган ещё не совершил нарушений. Для осуществления ряда действий, особенно в коммерческо-финансовой сфере (получение займов, приобретение имущества на крупную сумму, подключение к системе газо- и электроснабжения, создание коммунальных предприятий или приобретение долей в уже действующих производствах), необходимо получение разрешения уполномоченного государственного органа. В других случаях обращение к вышестоящим органам необходимо, когда предполагаемые действия затрагивают интересы иных административно-территориальных единиц (влекут экологические последствия, приводят к миграции рабочей силы, оттоку инвестиций и т.п.).

Орган надзора обязан осуществить согласование, выдать разрешение, когда местные органы и организации представили установленные законодательством материалы и нет каких-либо объективных оснований для отказа. В выдаче разрешения может быть отказано, когда заявленные намерения содержат элементы противозаконности, влекут несоразмерные выгоде материальные и финансовые затраты. Если субъект самоуправления (коммунальное предприятие) без надлежащего разрешения ведёт деятельность, на которую требуется разрешение, он будет нести соответствующую ответственность (штраф, взыскание в бюджет полученного дохода). Однако в любом случае недопустимо оставлять представление о получении разрешения без ответа, в установленный срок заявителю должен быть выдан либо положительный, либо отрицательный ответ. Невозможна также корректировка заявленных мероприятий органом надзора либо выдача разрешения под каким-либо условием. До

получения разрешения не могут совершаться запланированные действия, приобретаться права или исполняться обязанности. Такие сделки имеют юридическое основание бать признанными недействительными.

Осуществляющие надзор уполномоченные органы и должностные лица в первую очередь не должны чинить препятствий для реализации функций местного управления и самоуправления, осмотрительно относиться к приобретенным у самоуправления правам третьих лиц, применять наиболее щадящие средства, минимально необходимые для достижения заданных целей. Исходное начало надзора состоит в том, что он имеет подчинённое к хозяйственно-финансовой деятельности значение и учреждается в интересах поддержки, защиты местного управления и самоуправления, и ни в коем случае реализация его средств не должна вести к неблагоприятным экономическим последствиям.

Полномочные органы обязаны при реализации функций надзора руководствоваться требованиями законодательства, использовать имеющиеся в их распоряжении правовые и организационные средства в полном объёме. Деятельность по надзору осуществляется в рамках правового отношения в области экономического обеспечения задач местной власти между территориальным образованием и контролирующим органом. Основанием для возбуждения соответствующих процедур служат предоставленные законодательством контролирующим органам полномочия. Исключение составляет подача жалобы на действие органов и должностных лиц местной власти.

Поскольку каждый полномочный субъект выполняет свои задачи под собственную ответственность (самостоятельная имущественная ответственность также является существенным признаком субъекта предпринимательства – ст. 1 ГК) и основные цели надзора направлены на обеспечение законности, то органам надзора следует подбирать такие средства воздействия, чтобы не нарушать принципы местной автономии при восстановлении законности. Вместе с тем при установлении признаков уголовно наказуемого деяния материалы проверки направляются в правоохранительные органы. В рамках надзора часто приходится решать сложную задачу по приведению в соответствие с законом конкретной ситуации, согласованию государственных, местных публичных и частных интересов.

Финансовый контроль охватывает отношения по поводу выполнения субъектами бюджетных правоотношений установленных законом правил формирования, распределения и использования бюджетных средств. Его содержание заключается в проверке специально уполномоченными органами соблюдения всеми участниками финансовых, денежных, кредитных, валютных операций требований законодательства и правил, установленных собственником[310]. Государственный (муниципальный) финансовый контроль в литературе рассматривается как одна из функций государственных органов (органов местного самоуправления), представляющая собой систему сбора и оценки информации о финансовом положении объекта контроля в целях установления качества и своевременности формирования, обоснованности распоряжения и эффективности использования общественных, муниципальных, государственных финансовых ресурсов[311]. К его функциям относится контроль за источниками поступления и расходованием бюджетных средств, за использованием коммунальной собственности и её приватизацией, применение финансовых и экономических санкций.

В литературе выделяются следующие формы финансового контроля: 1) предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов решений о бюджете и других актов по бюджетно-финансовым вопросам; 2) текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп,

---

[310] Любимов А.П. Контроль за финансами государственных и муниципальных унитарных предприятий и акционерных обществ // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2002. - № 5 - 6. - С. 44 - 50.

[311] Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Гос. и право. – 2000. – № 3. – С. 20 – 24.

представительных органов местного самоуправления и в связи с депутатскими запросами; 3) последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчётов об исполнении бюджета[312].

Возможна комплексная проверка любого местного бюджета по всем направлениям. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется органами Комитета государственного контроля Республики Беларусь и соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами вышестоящего уровня. Оперативный контроль за своевременным поступлением доходов и расходованием средств по целевому назначению производится местными финансовыми и налоговыми органами. В положениях об областных финансовых управлениях, городских и районных финансовых отделах содержатся указания по осуществлению контроля в соответствии с планами контрольной работы на очередной год[313].

В зависимости от того, на каком уровне бюджетной системы созданы и действуют органы финансового контроля могут быть выделены органы республиканского и местного финансового контроля. С учётом того, какими органами власти созданы органы финансового контроля различают органы, созданные в системе представительной власти; органы, созданные Главой государства и исполнительной властью.

Деятельность органов представительной власти сосредоточена преимущественно на осуществлении контроля за исполнением соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, проведением экспертизы проектов бюджетов, целевых программ и иных актов бюджетного характера. Представительные органы местного самоуправления имеют право на получение от исполнительных органов материалов при утверждении бюджета, оперативной информации при исполнении бюджета; на создание собственных контрольных органов для проведения аудита бюджета; вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджет.

Эффективность государственного финансового контроля характеризуется такими показателями, как результативность, действенность. Основными его задачами являются: организация и осуществление проверок своевременного исполнения доходных и расходных статей бюджета и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение обоснованности и целесообразности расходов государственных средств и использования собственности; анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом; контроль за законностью и своевременностью движения средств в уполномоченных банках и других кредитно-финансовых организациях; регулярное предоставление информации о ходе исполнения бюджета и результатах проверок; финансовая экспертиза проектов решений, касающихся формирования бюджетной системы, налогообложения, ценообразования, валютного регулирования; анализ налоговых и иных льгот, контроль за целевым использованием средств, получаемых от предоставления услуг и за соблюдением установленного порядка распоряжения коммунальной собственностью.

Особое место в системе контролирующих органов занимает Главное контрольно-ревизионное управление Министерства финансов и его органы на местах, к которым относятся контрольно-ревизионные управления по областям и г. Минску, контролёры-ревизоры по городам и районам, организующие проверки, ревизии юридических лиц – получателей

---

[312] Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с. - с. 570

[313] Об утверждении Положения о финансовом управлении Гродненского облисполкома и Примерного положения о финансовом отделе районного (городского) исполкома Гродненской области: Решение Гродн. облисполкома от 6 февраля 2002г., № 49/9 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 107. - С. 84 - 89.

гарантий, бюджетных средств, кредитов, ссуд и инвестиций[314]. Контроль за исполнением сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) бюджетов осуществляется соответствующими Советами депутатов через исполнительные комитеты[315]. Комплексные ревизии организуются и проводятся по годовым планам, утверждаемым районным или городским исполнительным комитетом, а также по квартальным планам, утверждаемым руководителями финансовых органов, не реже одного раза в два года работниками финансовых органов, а также контролёрами-ревизорами. В обязательном порядке проверяется соблюдение действующего законодательства, регулирующего бюджетные отношения, требований относительно составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Результаты ведомственной проверки обобщаются в доклад, который также направляется в местный Совет. Региональные органы Министерства финансов осуществляют ведомственный контроль исполнения бюджета и состояния финансовой отчётности на местах, проверяют целесообразность и рациональность расходования средств.

В итоговой информации обращается внимание на соблюдение финансового законодательства, правил ведения кассовых, расчётных и валютных операций. Специализированный контроль содействует предотвращению просчётов в работе местных органов, повышает уровень организации и хозяйственной отдачи местных финансов. Особое место занимает контроль за реализацией полномочий финансовых органов в части применения финансовых санкций и административных штрафов к нарушителям установленных требований. Ревизии касс по приёму налоговых и других платежей от населения проводятся налоговыми инспекциями в порядке, определяемом Министерством по налогам и сборам.

В случае изменения состава материально ответственных работников или при наличии данных о злоупотреблениях, нарушениях бюджетной дисциплины, установленного порядка приёма, учёта, хранения и сдачи денежных средств проводятся внеплановые ревизии, а также тематические проверки по выполнению решений и предложений, принятых по ранее проведённым ревизиям.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за расходованием бюджетных средств получателями (коммунальными предприятиями, бюджетными организациями и учреждениями) по целевому назначению и своевременному возврату, а также предоставлением отчётности.

В интересах субъектов местной власти налаживание строгого контроля за принятием ими финансовых обязательств. Для определения общей суммы заимствований следует получать общее разрешение, а затем отдельные разрешения на разовые займы. Выдача общего разрешения означает признание того, что обязательства будут исполнены. Органы финансового надзора могут давать согласие на привлечение кредита только при наличии материальных и формальных предпосылок, которые подлежат проверке на предмет реальной необходимости в расходах, иных возможностей для финансирования, соответствия новых обязательств финансовому потенциалу территориального образования. На первый взгляд, при принятии решения следует исходить из количества жителей, что подходит для проведения расходной политики, но при принятии обязательств это будет неточным масштабом. Подушные обязательства в финансово сильной местности оцениваются совершенно по-иному, нежели в финансово слабой единице. Решающим критерием является не задолженность на душу населения, а соотношения между обязательствами и возможностями получения дохода. Поэтому субъект с высокими доходами может принять более высокие обязательства на душу населения,

---

[314] Ялбулганов А.А. Финансово-контрольные региональные органы: Комментарий законодательства // Гражданин и право. - 2002. - № 11/12. - С. 16 - 23.

[315] Инструкция о порядке проведения ревизий работы сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов по исполнению бюджета: Утв. Приказом М-ва финансов Респ. Беларусь, 31 дек. 1999 г., № 392 // Бюлл. норматив. - правовой информации. - 2000. - № 10.

чем другое территориальное образование, которое имеет большую численность населения, но финансово более слабое. Например, в одном из двух одинаковых по числу жителей субъектов, на территории которого находится крупное рентабельное предприятие, заём в 50 евро на человека может рассматриваться как реальный. А в другом образовании, которое выступает социальным центром региона с преимущественно сельским населением, такие обязательства на одного жителя являются непомерно высокими. Из этого сопоставления становится понятным, что граница обязательств должна ориентироваться не на количество жителей, а только на перспективы получения доходов конкретным субъектом самоуправления.

Наконец, существенное значение имеет то, осуществляются рентабельные или затратные проекты. Рентабельные инвестиции не отягощают бюджеты будущих периодов, поэтому создают меньше затруднений, чем нерентабельные вложения. Чтобы установить на практике реальные цифры допустимых обязательств, в каждом конкретном случае должно быть детально проанализировано текущее и перспективное финансовое положение. Реально может сложиться такая ситуация, что из-за ограниченности времени или неясности некоторых обстоятельств на стадии первичной проверки материалов, выяснение всех деталей получения займа не представляется возможным. Поэтому может быть выдано общее разрешение, а впоследствии все значимые факторы выясняются в процессе выдачи конкретных разрешений на привлечение средств.

Процесс выдачи разрешения позволяет органам надзора превентивно контролировать финансовое положение субъектов местной власти, чтобы соблюдать тот предел, где ещё на стадии принятия обязательств они согласовываются с общим интересом. Это оказывается возможным по чисто техническим критериям, поскольку имеется бюджет со всеми приложениями и пояснительной запиской. Разрешение оказывает реальную помощь, поскольку имеет целью дать представление о том, на какие конкретные займы могут быть выданы согласования в будущем. Таким образом, исключаются бесполезные переговоры с кредиторами. Через разрешения согласуются коммунальные кредиты с финансовыми и валютно-политическими интересами государства. Нормативная регламентация соответствующих процедур может быть осуществлена в специальном законе об обеспечении стабильности и роста народного хозяйства.

Без согласования возможно привлечение средств для погашения ранее полученного кредита, но только при условии, что при этом не произойдёт возрастание общей задолженности. Постановка вопроса о кредитовании требует подробного обоснования. Получение кредита без разрешения не может влиять на действительность кредитного договора, но является служебным правонарушением и поэтому не должно допускаться. В числе оснований для отказа в согласовании могут быть: нарушение сбалансированности бюджета, отсутствие материальных и формальных предпосылок. В отдельных случаях разрешение может выдаваться и с условиями, а для долговременного финансирования одно на несколько лет.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства в сфере экономического обеспечения задач местного значения. Проекты нормативных решений должны направляться в соответствующую прокуратуру для проверки на предмет их соответствия законодательству. Кроме того желательно присутствие представителей прокуратуры при принятии решений и дача своей оценки, т.е. непосредственное участие в правотворческом процессе. Прокуратура может инициировать принятие отдельных решений по вопросам управления и распоряжения коммунальной собственностью. Однако основной функцией органов прокуратуры продолжает оставаться выявление и опротестование незаконных правовых актов[316]. Наиболее часто это касается решений об установлении местных сборов и их размерах, исков о признании недействительными договоров купли-продажи, об истребовании имущества

---

[316] Беркович Е. Проблемы обеспечения законности // Законность. - 1997. - № 2. - С. 22 - 25.

и т.п. Подавляющее число нарушений в деятельности местного самоуправления выявляется и устраняется средствами прокурорского надзора[317]. Прокурорский надзор и судебный контроль выступают в числе основных гарантов законности в сфере экономической деятельности органов местного самоуправления.

Из задач коммунального хозяйства вытекает необходимость оказывать действенное влияние на предприятия с целью обеспечения законности и рентабельности через механизм надзора. Если коммунальное предприятие намеревается осуществить значительные мероприятия, то оно должно информировать об этом уполномоченный властный орган, который исследует их на предмет законности и целесообразности. Проблема заключается в том, что государственные служащие не всегда обладают для анализа необходимыми знаниями и опытом, особенно в отношении крупного предприятия, их понимание хозяйственности иногда не совпадает с принципами предпринимательства. Поэтому орган общей компетенции не может рассматриваться в качестве специального органа надзора. Исходя из этого представляется оправданным создание в административно-территориальных единицах по вопросам хозяйства производственных комитетов из числа депутатов и специалистов с правом решающего голоса, наделенных полномочиями в отношении сделок, отнесенных к исключительному ведению руководителя предприятия или местного представительного органа. Степень и качество влияния комитета на деятельность предприятия будет зависеть от профессиональной подготовки его членов, их знаний в соответствующей сфере. Производственному комитету целесообразно предоставить право истребовать всю необходимую информацию, статистическую и бухгалтерскую отчётность, приостанавливать решения дирекции, нарушающие требования законодательства либо интересы местного сообщества.

Коммунальные предприятия подлежат надзору и со стороны республиканских органов, содержание проверок которых охватывает как соблюдение законодательства, так и хозяйственные аспекты: ведение бухгалтерского учёта, годовую отчётность, баланс[318]. По результатам проверок даётся оценка состояния дел, фиксируются замечания, указываются нарушения и формулируются рекомендации по их устранению. Акты проверок следует обнародовать в приемлемой для административно-территориальной единицы форме. В то же время контролёры несут ответственность за компетентность, сохранность коммерческой тайны и при причинении ущерба должны его возместить. В случае фальсификации заключительных выводов, сокрытия важных обстоятельств они могут привлекаться к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Строгие меры ответственности призваны обеспечить всесторонность и объективность ежегодных проверок.

Территориальные сообщества встали перед необходимостью создания собственной системы хозяйственного контроля, инструментами которой могут быть следующие меры. Оправданным является утверждение в каждой административно-территориальной единице стратегии коммунального хозяйства, содержащей взаимную ответственность субъектов власти и хозяйствования, основные положения которой должны получать развитие в уставах предприятий через закрепление хозяйственных целей, требований о координации деятельности, предоставлении информации и согласовании основных решений с контролирующими органами. Необходимо в комплексе обеспечить контроль за использованием коммунального имущества и ведением хозяйственной деятельности, включающий: анализ оперативно-производственной деятельности (определение нормативов и распределение прибыли, выполнение норм и правил); анализ итоговых балансов коммунальных предприятий (контроль договоров, ценообразования);

[317] Беркович Е. Местное самоуправление и прокурорский надзор // Законность. - 1998. - № 11. - С. 2 - 4.
[318] Инструкция по анализу и контролю за финансовым состоянием и платежеспособностью субъектов предпринимательской деятельности: Утв. постановлением Минфина, Минэкономики, Минстата Респ. Беларусь, 14 мая 2004 г., № 81/128/65 // Нац.. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2004.

оценку результатов финансовой деятельности (оценка качества хозяйственных операций, анализ платежеспособности и рентабельности).

Территориальные образования, как и любая другая сторона правоотношения, должны иметь достаточно возможностей для защиты своих прав. Любое не основанное на законе действие органа надзора ограничивает полномочия и нарушает конституционное право на самоуправление. В Республике Беларусь местные органы вправе обжаловать действия надзорных инстанций в вышестоящие по отношению к ним (этим инстанциям) органы или суд. Действующее законодательство не фиксирует процессуальные полномочия местных субъектов при рассмотрении их жалоб. В этих условиях они могут пользоваться правами и обязанностями стороны административного или гражданского судебного разбирательства (представлять данные, выступать в процессе, приглашать экспертов, получать принятые решения, информировать о новых обстоятельствах и т.д.) в соответствии с хозяйственным и гражданским процессуальным законодательством.

В суд допустимо обращаться после того, когда орган надзора отказался удовлетворить жалобу местного органа власти либо коммунального субъекта хозяйствования. Обращение к вышестоящему по отношению к принявшему решение органу надзора возможно и без предварительного обжалования.

Особое внимание следует обратить на то, что в данной сфере, как правило, речь идёт о нарушении конституционных прав территориальных образований, поэтому имеются все основания для рассмотрения подобных дел в Конституционном Суде. Это пока возможно в тех случаях, когда инициатива о защите интересов самоуправления получает поддержку субъектов, которые вправе вносить предложения в Конституционный Суд.

Изложенное приводит к выводу о целесообразности создания в административно-территориальных единицах производственных комитетов по вопросам хозяйства, формирования целостной системы и завершённой нормативной базы надзора и контроля в коммунальной сфере, включая стандартизацию применяемых процедур и методологию их применения посредством принятия специального закона об обеспечении стабильности и роста народного хозяйства. В результате осуществления населением и государственными органами функций контроля и надзора за действиями органов и должностных лиц местного самоуправления возможна ответственность как негативное юридическое последствие за противоправное деяние[319].

§ 6.3. Юридическая ответственность за нарушения законодательства о местном самоуправлении

Выше приведены убедительные обоснования такого сущностного признака местного самоуправления как инициатива и ответственность его институтов за состояние социально-значимых дел как территориального значения, так и общегосударственного масштаба. Об этом свидетельствуют и различные факты из недавнего прошлого и настоящего. Когда во время трагических событий 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке даже не было известно местонахождение руководства страны, только мэр города уверенно и решительно взял под контроль ситуацию. Новый глава этого крупнейшего в мире города с бюджетом, соизмеримым с российским, исполняет свои обязанности за в один доллар в год. Примерно половина бургомистров в Германии работают безвозмездно и выступают нравственными образцами для жителей. Так,

[319] Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Н.С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. - 559 с. -с. 529

глава администрации богатейшего города Баварии с населением 102 тыс. человек перемещается на личном велосипеде. Можно привести бесчисленное множество примеров нравственной ответственности участников коммунальных отношений, без чего невозможно формирование реальных территориальных сообществ. Фактор моральной ответственности особенно актуален и в Беларуси для преодоления отчуждения власти и граждан. В условиях нехватки материальных средств моральная поддержка человека в сельских Советах, районных структурах является важным резервом народного государства.

В рамках решения задач по жизнеобеспечению органы местного самоуправления вступают в разнообразные отношения, урегулированные различными отраслями законодательства. Обширные права самоуправления тесно связаны с юридической ответственностью его органов и должностных лиц перед населением, субъектами хозяйствования и государством, поскольку в сфере экономических отношений органы власти и граждане должны иметь равные права, а также претерпевать равные ограничения. В свою очередь, предприятия и организации несут перед органами местного управления и самоуправления ответственность, в том числе имущественную, возмещая убытки, причинённые их решениями, действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде.

В соответствии с выводами общей теории права юридическая ответственность в широком смысле – это обязанность соблюдать законы (позитивная ответственность), а также обязанность правонарушителя претерпевать негативные последствия за совершение правонарушения в соответствии с санкцией правоохранительной нормы в виде ограничений личного или имущественного характера (негативная ответственность). Необходимым основанием ответственности является совершение правонарушения. Юридическая ответственность в сфере коммунальной деятельности представляет собой комплексный институт, новое и практически неисследованное явление, в основе которого лежат нормы конституционного, административного, гражданского, хозяйственного, финансового и других отраслей права.

В каждой стране при ненадлежащем выполнении местными органами власти своих функций предусматривается применение конкретных санкций: отстранение от должности главы местной администрации либо других муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передача отдельных муниципальных полномочий центральным государственным органам и т.д. В Польше в случае явной неспособности органов гмины надлежащим образом осуществлять возложенные на них функции, председатель Совета министров по предложению соответствующего воеводы вправе приостановить деятельность органов гмины и установить правление правительственного комиссара сроком до двух лет. Наиболее радикальной мерой является роспуск местных советов. Так, во Франции муниципальный совет может быть распущен указом президента республики, принятым на Совете министров вследствие неспособности обеспечить управление работой коммуны из-за противоречий внутри совета или между мэром и большинством члена совета. В течение недели после роспуска префект назначает специальную комиссию в составе от трех до семи членов, которые избирают председателя комиссии. Комиссия осуществляет функции совета, а ее председатель - мэра. В течение двух месяцев после роспуска должны быть проведены новые муниципальные выборы. Согласно ст. 70 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в редакции от 6 октября 2003 г.) органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Установлено, что вред, причиненный гражданам или юридическим лицам в результате противоправного действия (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, подлежит возмещению за счёт казны муниципального образования. Если

вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов в отчётном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований в отчётном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального и региональных бюджетов в отношении бюджетов данных муниципальных образований, осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления временно может быть возложено на органы государственной власти[320]. Вместе с тем в законодательном порядке следует предусмотреть освобождение органов местного самоуправления от ответственности за невыполнение делегированных государственных полномочий по причине их не обеспечения финансами.

Наиболее строгой мерой ответственности и одновременно самым радикальным вторжением в сферу местного самоуправления является роспуск местного Совета депутатов. Данная мера предусмотрена Конституцией Республики Беларусь (ст. 123) и Законом о местном управлении и самоуправлении (ст. 27), в которых указаны основания для роспуска: систематическое или грубое нарушение Советом требований законодательства и другие. К сожалению, эти формулировки, несмотря на свою исключительную общественную значимость, не получили требуемого анализа. Главное условие для роспуска Совета – это явное невыполнение им задач местного самоуправления и невозможность добиться от него удовлетворительной работы всеми иными средствами. Только после того, когда исчерпаны все другие меры надзора, целесообразно обсуждать вопрос о роспуске в случаях, когда Совет: длительное время продолжает бездействовать, систематически допускает нарушения законодательства, не выполняет делегированных задач и т.д. Законодательство не определяет детально содержания необходимых для роспуска причин, но в любом случае они должны быть достаточно вескими, чтобы до истечения четырёхлетнего срока прекратить полномочия Совета. Это обусловлено принципами самоуправления и строго ограниченными целями надзора. Роспуск местного Совета временно ликвидирует основную конституционную организационную структуру самоуправления, поэтому он может применяться лишь после того, как иные средства не достигли целей надзора.

Права на роспуск принадлежат исключительно Совету Республики Национального собрания и не могут делегироваться никакому другому органу. Следует учитывать, что при этом затрагиваются права отдельных депутатов на реализацию мандата в течение срока созыва. Особой ясности требуют гарантии трудовых прав тех из них, которые выполняли свои обязанности на профессиональной основе. Ликвидационная процедура происходит в рамках нескольких групп правовых отношений, где Совет и отдельные депутаты предстают в качестве стороны, которая несёт неблагоприятные последствия (по существу, они несут ответственность и к ним применяются конституционные санкции). В связи с этим за ними следует признать право жалобы (или в их интересах третьих лиц), которая может направляться только в суд. Возможно, в судебном заседании будет установлено, что Совет по не зависящим причинам не мог выполнять возлагаемые на него задачи по жизнеобеспечению, вследствие чего роспуск не может быть применим.

С вступлением в силу постановления о роспуске, полномочия местного Совета прекращаются. Если же оно будет оспорено, то следует признать за Советом право на продолжение реализации его функций. Можно предположить, что все остальные сформированные местным Советом органы вправе до выборов нового состава Совета вести

---

[320] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ, 6 окт. 2003 г. // Собр. законодательства РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

лишь текущие дела, поскольку их мандат был получен из рук Совета и с его ликвидацией последовала утрата полномочий. Законодательство многих европейских стран предусматривает возможность после роспуска местного Совета назначить центральными властями уполномоченного (комиссара) для управления административной единицей. Он действует от имени самоуправления, иногда объединяет в своём лице полномочия всех институтов самоуправления, но чаще всего его сфера ограничена текущими и неотложными делами, а расходы, связанные с его деятельностью, возлагаются на субъект самоуправления. Демократические принципы требуют после роспуска Совета возможно более скорого проведения новых выборов депутатов и формирования остальных органов местной власти.

Законодательство предусматривает применение экономических санкций за ущерб, причинённый в экономических отношениях[321]. В Законе от 15 июля 1998 г. «О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах Республики Беларусь» (с измен. и доп.)[322] содержатся меры государственного принуждения, которые применяются к субъектам бюджетных правоотношений за нарушения норм бюджетного законодательства. В соответствии со ст. 22 данного Закона Министерство финансов, местные финансовые органы в установленном порядке имеют право: ограничивать и приостанавливать финансирование расходов за счёт государственных финансовых средств в случаях несоблюдения их получателями законодательства Республики Беларусь, регулирующего бюджетные отношения, непредставления ими информации о движении государственных финансовых средств по их счетам, нецелевого использования указанных средств; давать обязательные для исполнения банками указания о приостановлении расходных операций по банковским счетам распорядителей бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов при нарушении ими законодательства Республики Беларусь. Необоснованно полученные либо использованные не по целевому назначению или с нарушением законодательства средства бюджета, в том числе в виде возвратных ссуд, по решению Министерства финансов или местного финансового органа подлежат возвращению в бюджет с взысканием в бесспорном порядке с юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность, а также индивидуальных предпринимателей, допустивших указанные нарушения и дополнительно предусматривается взыскание штрафа в двукратном размере этих средств. На руководителей и других должностных лиц организаций, необоснованно получивших дотации, ссуды и компенсации из бюджета, а также виновных в использовании бюджетных средств не по целевому назначению, постановлением руководителя финансового органа налагается административный штраф.

Применение экономических и административных санкций производится по постановлению руководителя финансового органа по месту нахождения предприятия или совершения правонарушения. Когда нарушения бюджетного законодательства установлены ревизиями и проверками, произведенными вышестоящими контролирующими органами, экономические и административные санкции могут налагаться постановлением руководителя вышестоящего финансового органа или Министерства финансов.

В случаях, когда организации самостоятельно выявят факты незаконного и нецелевого использования бюджетных средств и возвратят в доход бюджета неправильно использованные суммы до начала проведения ревизии или проверки, административный штраф на виновных должностных лиц налагается по усмотрению руководителя соответствующего финансового

[321] Об организации исполнения Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»: Письмо М-ва финансов Респ. Беларусь, 23 сент. 1993 г., № 118 // Не опубликовано; О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 янв. 2002 г., № 40 // Национ. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 9. - 1/3426; О порядке рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 июня 2002 г. № 288 // Сов. Белоруссия. - 2002 г. – 11 июня.

[322] О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 1998 г. (с измен. и доп.) // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. - 1998. - № 34. - Ст. 476.

органа. При этом организация не освобождается от уплаты штрафа, равного двукратному размеру излишне полученных или использованных не по целевому назначению средств.

Акты ревизий и проверок, послужившие основанием для применения финансовых санкций, составляются должностными лицами контролирующих органов с участием руководителей и главных бухгалтеров (их заместителей) проверяемых организаций. В материалах проверок указывается состав правонарушений и сумма причинённого ущерба. В случае отказа руководителя, иного ответственного лица организации от подписи акта ревизии (проверки) в них делается запись об этом. Отказ от подписания не является основанием для освобождения от ответственности, приостановления или прекращения производства по делу. Руководители юридических лиц, должностные лица, совершившие правонарушения, могут представить в качестве приложений к материалам проверки свои объяснения и возражения по содержанию акта (справки) проверки, а также изложить мотивы своего отказа от их подписания.

Отчёт об исполнении бюджета исполнительный орган готовит на основе отчётов распорядителей и получателей бюджетных средств. Необходимо предусмотреть обязательную внешнюю проверку отчёта компетентным органом до его рассмотрения Советом. Представительный орган вправе обратиться в прокуратуру для проверки обстоятельств, связанных с нарушением решения о бюджете, привлечении виновных лиц к ответственности, потребовать блокирования предоставления средств, отклонить отчёт об исполнении бюджета, выразить недоверие ответственному органу исполнительной власти. Следует также предусмотреть право представительного органа принимать решение об отклонении отчета об исполнении бюджета в случае несоответствия фактических доходов или расходов утвержденным в бюджете размерам.

В соответствии со ст. 43 Закона о местном управлении и самоуправлении в случаях принятия Советами решений, противоречащих законодательству Республики Беларусь и решениям вышестоящих Советов в части размеров нормативов отчислений от налогов и доходов, а также в части взаимных расчётов, либо неисполнения ими, исполнительными комитетами указанных положений в процессе исполнения бюджетов средства, принадлежащие соответствующим бюджетам, взыскиваются уполномоченными государственными органами в бесспорном первоочередном порядке.

Решения местных органов управления и самоуправления, принимаемые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственной им территории предприятиями, организациями и учреждениями. За невыполнение этих решений должностные лица указанных субъектов и граждане несут ответственность в соответствии с законодательством. Так руководители предприятий и организаций, не принадлежащих к коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, могут отстраняться от должности по инициативе исполнительных комитетов и Советов областного и базового территориальных уровней.

В целом отношения местных органов власти с субъектами хозяйствования и другими организациями, не находящимися в коммунальной собственности строятся на основе договоров, однако они напоминают “улицу с односторонним движением”. Местное самоуправление несет значительные материальные и финансовые затраты, получая взамен информацию об успехах и неудачах этих организаций. Постепенно основной формой взаимодействия в области гражданско-правовых отношений с частными предприятиями становится коммунальный заказ, представляющий собой договор местного самоуправления с неподведомственным ему субъектом хозяйствования на выполнение определенных работ, финансируемых за счет местного бюджета. Для регулирования соответствующих отношений следовало бы принять закон о коммунальном заказе. При предоставлении такого заказа должна быть установлена конкурсная основа, включающая как чисто экономические, так и социальные критерии определения победителя, гласность привлечения исполнителей, открытость на всех этапах

формирования и реализации заказа, рациональное расходование средств в интересах населения, обеспечение приоритета местных производителей. Для субъектов хозяйствования, выполняющих коммунальный заказ, может быть предусмотрен льготный режим местного налогообложения, право первоочередного доступа к услугам коммунальных предприятий и т.п.[323].

Другой аспект взаимоотношений местных органов с частными предприятиями, находящимися на их территории, связан с получением доходов от их деятельности в местный бюджет. Практика рассмотрения дел в Конституционном Суде показывает, что больше всего нарушений допускают местные Советы депутатов базового территориального уровня при введении местных сборов с пользователей и за услуги[324]. Кроме того, в рамках обеспечения комплексного социально-экономического развития своей территории местные органы власти наделены правом координации деятельности субъектов хозяйствования по вопросам землепользования, градостроительства, охраны окружающей среды и т.д. Заключения органов власти учитываются при принятии решений о приватизации, а также ликвидации градообразующих предприятий. Необходимо расширение полномочий местного самоуправления в развитии координирующих и регулирующих функций по взаимодействию с предприятиями различных форм собственности. Вместе с тем в законодательстве упускается аспект взаимной ответственности пользующихся экономическими преимуществами субъектов хозяйствования перед местными органами власти. Следует согласиться с мнением, что не может быть давности для применения мер ответственности при налоговых правонарушениях[325].

В рамках экономических отношений частым явлением предстает «разбазаривание» коммунального имущества. Нередки случаи, когда органы местного самоуправления оказываются беспомощными перед напором коммерческих структур, захватывающих за бесценок коммунальную собственность, навязывающих свои, внешне законные, а по существу издевательские условия получения товаров и услуг, нарушающие договорные обязательства[326]. Такая ситуация недопустима с точки зрения как целесообразности, так и законности. В гражданском обороте государство и территориальные образования по статусу приравниваются к юридическим лицам, поэтому с учетом публично-правового характера задач их гражданско-правовой статус ограничивается исключительно целевой правоспособностью. Отчуждение объектов коммунальной собственности должно осуществляться строго в интересах населения. В связи с этим сделка по отчуждению коммунальной собственности, в результате которой такие интересы нарушаются (например, продажа имущества по цене значительно ниже его рыночной стоимости и т.п.), должна признаваться недействительной как выходящая за пределы целевой правоспособности.

Пунктом 5 части девятой ст. 9 Закона о местном управлении и самоуправлении установлено, что исполнительные органы распоряжаются коммунальной собственностью в пределах, установленных местными Советами депутатов. В законах о бюджетах на очередной

---

[323] Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью // Хозяйство и право. - 1998. - № 11. - С. 40 - 44.

[324] Решения Конституционного Суда Республики Беларусь: «О местном сборе за пользование стоянками и парковку в специально оборудованных местах», 16 ноября 2001 г.; «О местном охотничьем сборе», 4 декаб. 2001 г.; «О конституционности установления местного сбора с физических лиц при пересечении ими границы Республики Беларусь через контрольно-пропускные пункты», 9 окт. 2002 г.; «О конституционности решения Пинского городского Совета депутатов от 27 декаб. 2001 г., № 104 “О бюджете г. Пинска на 2002 г. в части введения местного сбора с пользователей инфраструктуры города», 14 февр. 2003 г.; «О конституционности подпункта 1.4 пункта 1 и подпункта 2.4 решения Новополоцкого городского Совета депутатов от 28 июня 2002 г., № 83 “О введении местных сборов и об утверждении положений о порядке исчисления и уплаты местных сборов, введенных на 2002 год”» от 5 июня 2003 г. / Василевич Г.А. Конституционный Суд на защите Основного Закона/ Г.А. Василевич, Г.Н. Змачинская. - Мн.: ИЧУП «Бухгалтер. газ.», 2003. - 56 с.

[325] Чибинев В.М. Проблемы привлечения к ответственности за правонарушения в налоговой сфере // Финансовое право. – 2005.- № 11. – С. 15 – 21.

[326]Защита прав местного самоуправления арбитражными судами Российской Федерации. Т. 3 / Под ред. А.А. Арифулина. - М., ООО «Городец - издат», 2003. - 480 с. -с. 4

год предусматривается образование и направление средств местного целевого бюджетного фонда стабилизации экономики производителей сельхозпродукции на возврат банковских кредитов, выданных под гарантию Правительства или исполкомов. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 марта 2001 г. определено, что гарантии могут быть выданы в пределах средств, предусмотренных в местном бюджете и целевых бюджетных фондах[327]. Положением о порядке исполнения местных бюджетов через территориальные органы государственного казначейства определено перечисление средств в пределах, установленных распорядителям средств бюджетных ассигнований по предъявленным им заявкам. В России обязательства распорядителей средств по осуществлению расходов сверх установленных им бюджетных ассигнований за счёт бюджетных средств не оплачиваются[328].

В соответствии с п. 1 ст. 126 ГК административно-территориальные единицы отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое может находиться только в коммунальной собственности. Областные исполнительные комитеты разработали положения о порядке предоставления гарантий (поручительств) по займам (кредитам), выдаваемым банками Республики Беларусь организациям соответствующих областей. Гарантии предоставляются на величину кредита и процентов по нему для финансирования строительных работ, приобретения оборудования[329]. При заключении исполкомом договора гарантии сверх установленных бюджетных ассигнований и отсутствии в местном бюджете финансовых средств для удовлетворения требований кредиторов, административно-территориальная единица по своим обязательствам может отвечать той частью имущества, которое не закреплено за созданными ею юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и не отнесённого к составу объектов, которые могут находиться только в собственности государства. В ином случае такие договоры могут быть признаны недействительными (ничтожными)[330].

Законодательство предусматривает также ответственность субъектов местного самоуправления перед контрагентами в экономических отношениях. В соответствии со ст. 938 ГК вред (под вредом понимается материальный, имущественный ущерб), причинённый гражданину или юридическому лицу незаконными действиями государственных органов и организаций, должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях. Конкретизируя это положение, ст. 51 Закона о местном управлении и самоуправлении устанавливает, что убытки, причинённые организациям и гражданам в результате неправомерных решений, действий или бездействия Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных комитетов, местных администраций, их должностных лиц, возмещаются в соответствии с законодательством.

В особом порядке регулируются вопросы возмещения вреда субъектам хозяйствования (за исключением обязательств, вытекающих из договорных отношений), нанесённого

[327] О некоторых вопросах предоставления гарантий облисполкомами по займам (кредитам), выдаваемым банками Республики Беларусь организациям агропромышленного комплекса: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 марта 2001 г. № 332 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2001. - № 31. - 5/5505.

[328] Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц: Утв. постановлением Верховн. Совета Респ. Беларусь, 16 июня 1993 г. // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. - 1993. - № 26.

[329] Инструкция «О порядке предоставления Миноблисполкомом гарантий (поручительств) по займам (кредитам), выдаваемым банками Республики Беларусь организациям Минской области»: Утв. решением Миноблисполкома, 12 нояб. 2003 г., № 856 // Право Беларуси. - 2003. - № 46.

[330] О некоторых вопросах, связанных с субсидиарной ответственностью местных исполнительных и распорядительных органов, выступающих гарантами и поручителями: Постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь, 23 декаб. 2003 г., № 10 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2004. - № 5. - 6/384.

незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц[331]. Ущерб подлежит возмещению в случаях: исполнения субъектами хозяйствования актов органов управления и самоуправления, признанных в установленном порядке недействительными; исполнения субъектами хозяйствования не соответствующих законодательству указаний должностных лиц; неисполнения или ненадлежащего исполнения государственными органами обязанностей, в отношениях с субъектами хозяйствования.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнении ими условий договоров с физическими и юридическими лицами при осуществлении функций собственника в отношении коммунального имущества. В связи с этим в законодательство следует включить предписания об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, предусматривающие их гражданско-правовую ответственность перед местным сообществом, а жителям предоставить право предъявлять иски к органам местного самоуправления и его должностным лицам в случае невыполнения ими установленных законами обязанностей по отношению к отдельному гражданину или к местному сообществу в целом. Конкретные формы ответственности перед населением оправданно закреплять в уставах территориальных образований (отзыв должностных лиц). Эффективной формой обеспечения мер ответственности по отношению к властным субъектам выступает система административной юстиции.

[331] Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц: Утв. постановлением Верховн. Совета Респ. Беларусь, 16 июня 1993 г. // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. - 1993. - № 26.

ГЛАВА 7. ОБЗОР ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО ПРЕОБРАЗОВАНИЮ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

Следует сразу же отметить, что работа по определению перспективных направлений развития местного самоуправления осуществлялась на протяжении всей небольшой истории существования Республики Беларусь как суверенного государства. На одних этапах она проводилась по инициативе законодательных или исполнительных органов республики и координировалась ими, на других этапах разработка концептуальных положений преобразования системы самоуправления инициировалась крупными научно-исследовательскими организациями, а также небольшими группами и отдельными учеными и специалистами республики.

Более того, еще весною 1990 г., т.е. до принятия Декларации о государственном суверенитете БССР[332] и распада СССР делались попытки наметить самые общие «штрихи к портрету» будущей системы самоуправления в Беларуси. Так, в мае того года по поручению Совета Министров БССР группа известных белорусских ученых и государственных служащих (В.А. Александров, Г.П. Бадей, Л.М. Крюков, М.С. Кунявский, Г.М. Лыч) подготовила ***проект Концепции экономического суверенитета Белорусской ССР***. В этот документ вошли четыре крупных блока, в одном из которых была изложена позиция указанной группы авторов по вопросу о том, какой должна быть новая государственная политика в Беларуси, обеспечивающая функционирование новой экономической системы.

Раздел «Региональная политика» в этом проекте, по вполне понятным причинам, был представлен в очень краткой, тезисной форме. Тем не менее, в нем были обоснованы основные принципы, на которых должно было, по мнению авторов данного документа, осуществляться реформирование действовавшей тогда системы Советов народных депутатов – децентрализации и демократизации, что для того периода уже было достаточно смелым предложением. В указанном проекте также отмечалась необходимость введения в республике нового административно-территориального деления.

В последующие четыре года свое мнение о конституционных и законодательных основах деятельности местных Советов, структуре их органов, компетенции, регламенте работы, экономических основах и других вопросах функционирования системы местного самоуправления в Беларуси высказывали многие коллективы, а также отдельные ученые и специалисты из ведущих вузов страны, академических и ведомственных НИИ экономического, юридического и градостроительного профиля при разработке проекта Закона Белорусской ССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР»[333], а также в рамках подготовки проекта первой Конституции Республики Беларусь (1994 г.).

Однако большая часть из этих предложений касалась лишь отдельных вопросов (правовых, организационных, политических, экономических и др.) и не содержала целостного представления о местном самоуправлении в республике как о системе. Фактически сводом этих предложений тогда занимались структурные подразделения Аппарата Совета Министров[334], результатом которого были многочисленные рабочие варианты проектов отмеченного выше Закона и Конституции.

---

[332] Дэкларацыя Вярхоўнага Савета Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі аб дзяржаўным суверэнітэце Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі // Звязда. – 1990. – 29 ліпеня.

[333] О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР: Закон Белорусской ССР от 20 февраля 1991 г. № 617–XII // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. – 1991. – № 11(13). – Ст. 122.

[334] В 1994–1996 гг. – Кабинета Министров.

Среди документов, представлявших собой одну из первых попыток сформулировать системное и в то же время краткое, концептуальное видение будущей системы местного самоуправления можно выделить «***Канцэпцыю рэформы сістэмы мясцовых органаў улады Рэспублікі Беларусь***», которая была разработана и представлена Г.Г. Куневичем и М.Н. Сатолиной для обсуждения на вторую Республиканскую конференцию депутатов местных Советов Республики Беларусь, состоявшуюся 17–18 октября 1992 г. в Минске. Этот документ представлял собой перечень и краткие комментарии к следующим поднятым авторами вопросам, по которым еще требовалось провести дополнительные исследования:

- анализ существующей системы местных органов власти;
- обоснование необходимости реформ;
- общие принципы муниципальных систем;
- исторический аспект самоуправления в Беларуси;
- направления проведения реформы местных органов власти;
- этапы реализации реформы;
- возможные барьеры и пути преодоления;
- условия реализации реформ.

В целом указанный перечень соответствовал сложившейся в тот период времени общественно-политической обстановке в стране и постановочном плане отражал все те вопросы, которые предстояло решить в ходе подготовки реформ в области местного государственного управления и самоуправления. С ним можно было согласиться, при условии дополнения его сравнительным анализом опыта аналогичных преобразований в других странах, более детальной проработкой вопросов, регионального управления, местных финансов, градостроительства, правового обеспечения и некоторых других.

С учетом этих обстоятельств Г.Г. Куневичу и М.Н. Сатолиной было предложено провести дополнительную научно-исследовательскую работу и подготовить расширенный и более обоснованный вариант своей концепции в рамках исследовательского проекта ГЗ-134 «Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее реализации», выполнявшегося в 1992–1993 гг. временным творческим коллективом при Институте экономики АН Беларуси по договору с Фондом фундаментальных исследований Республики Беларусь (ФФИ)[335]. Заключительный отчет по проекту был принят и в июне 1994 г. и утвержден секцией гуманитарных наук ФФИ.

В рамках данного проекта Г.Г. Куневич и М.Н. Сатолина подготовили ***второй вариант «Концепции реформы системы местных органов власти Республики Беларусь»***[336] к достоинствам которого можно отнести:

- наличие анализа исторического аспекта развития местного самоуправления в Беларуси;
- стремление увязать направления реформ в рассматриваемой области с положениями Европейской хартии о местном самоуправлении (Страсбург, 15.X.1985);
- постановку вопросов о разграничении государственного управления и местного самоуправления, о муниципальной собственности, о создании системы административных судов, развития трансграничного регионального сотрудничества и др.;
- осуществление попытки определить (в самых общих чертах) компетенцию органов местного самоуправления, финансовой базы последнего;

[335] Основные результаты фундаментальных и поисковых исследований. Выпуск 1 / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; ред. и сост. Н.Н. Костюкович. – Минск, 1994. С. 20.
[336] Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее реализации: отчет о НИР (заключ.). Книга II / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; рук. проекта В.С. Фатеев. – Мн., 1993. – С. 504–559.

- разработку альтернативного варианта раздела «Местное самоуправление» в обсуждаемый в то время проект первой Конституции Республики Беларусь;
- наличие предложений по подготовке и реализации реформ (этапы, мониторинг преобразований, моделирование последствий).

Тем не менее, второй вариант данной концепции, на наш взгляд, также имел слабые стороны. В частности, ряд предложений Г.Г. Куневича и М.Н. Сатолиной предусматривал серию достаточно радикальных преобразований, существенно изменяющих условия развития местных сообществ (в городах, районах, областях). Однако большая часть из них все еще продолжала оставаться недостаточно проработанными с правовой, экономической, градостроительной точек зрения, не была подкреплена конкретными расчетами соответствующих специалистов, а опиралась лишь на несколько обзорных публикаций, подготовленных по ранее выполненным и требовавшим корректировки разработкам.

Кроме того, из текста этого варианта Концепции Г.Г. Куневича и М.Н. Сатолиной нельзя сделать вывод о том, насколько предложения по формированию местного самоуправления согласуются с мнением населения, проживающего в конкретных поселениях, а ведь авторы ратовали за создание системы именно *самоуправления*. Эти предложения непосредственно затрагивают интересы населения и, в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления, мнение местного населения о том, каким быть местному самоуправлению, должны быть учтены.

Третий вариант этого документа под названием «***Концепция реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси***» в тезисном изложении был вынесен Белорусским республиканским фондом поддержки демократических реформ имени Л. Сапеги на обсуждение организованной им республиканской конференции, состоявшейся 23 сентября 1994 г. в Минске, и опубликован в газетах «Беларуская маладзежная» и «Белорусский рынок»[337].

По итогам обсуждения на конференции последний вариант Концепции реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси был направлен в Правительство и по поручению Кабинета Министров Республики Беларусь рассмотрен в ряде республиканских органов государственного управления, органов местного управления и самоуправления, а также в академических институтах (Институте экономики и Институте философии и права АН Беларуси).

Дальнейшая судьба этого документа не известна. Однако относительно широкое его обсуждение в органах государственного управления и местного самоуправления, академических кругах и в СМИ стимулировало подготовку новых предложений по рассматриваемой проблеме.

После проведения первых в истории Беларуси президентских выборов, Главой государства и исполнительной власти (в соответствии с Конституцией 1994 г., Президент должен был совмещать две эти функции) были предприняты меры, направленные на построение исполнительной вертикали в областях, районах, городах и на других низовых уровнях. В частности, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления»[338] были упразднены районные в городах Советы депутатов и их органы, а вместо них на территории районов в городах образованы местные администрации с правами юридического лица.

Порядок назначения на должности и освобождение от должностей председателей областного, районного и городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц,

[337] Предложения по Концепции реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси // Белорусский рынок. – 1994 . – № 40. – С. 9.
[338] О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 27. – Ст. 656.

входящих в состав указанных исполнительных комитетов, положения о председателе исполнительных комитетов, примерные структуры областного, городского и районного исполнительных комитетов и местных администраций, штатная численность работников местных исполнительных и распорядительных органов и многие другие вопросы, непосредственно затрагивающие интересы местных сообществ, также были регламентированы соответствующими указами и распоряжениями Президента Республики Беларусь.

После проведения этих преобразований обсуждение вопросов дальнейшего совершенствования системы местного управления и самоуправления на некоторое время перешло из государственных органов в научные круги и общественные организации. Однако в марте 1997 г. во исполнение распоряжения Президента Республики Беларусь Совет Министров поручает Минюсту создать рабочую комиссию, разработать и до 1 июня внести в Правительство концепцию совершенствования территориального общественного самоуправления в Республике Беларусь, что стимулировало подготовку многими республиканскими органами государственного управления, местными органами управления и самоуправления, а также научно-исследовательскими организациями и вузами страны большого количества предложений.

Отдельные из этих предложений носили комплексный характер и были представлены в форме систематизированных взглядов на развитие всего местного управления и самоуправления республики. Тем не менее, представляется, что большинство из рассмотренных нами документов того периода[339] не может претендовать на статус научно обоснованной концепции.

Новая волна обсуждения рассматриваемых вопросов в государственных и местных органах, а также в научных кругах была связана с распространением информационно-аналитической записки Администрации Президента Республики Беларусь «О концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь» от 10.01.1998 г. № 16/03, а также с поручением Совета Министров Республики Беларусь от 17.01.1998 г. № 09/105-41 министерствам, государственным комитетам, облисполкомам и Минскому горисполкому обеспечить проработку концепции местного самоуправления и в срок до 28 января 1998 г. представить свои предложения Минэкономики.

Вполне очевидно, что в столь короткие сроки невозможно было подготовить качественный и заслуживающий внимания Правительства документ. Занятая в то время Министерством экономики позиция состояла в следующем: поднятые в указанной выше информационно-аналитической записке вопросы весьма важны и своевременны, однако их решение требует значительного времени на разработку, совершенствование, принятие и приведение в соответствие большого количества законодательных актов.

Поэтому в феврале 1998 г. Совет Министров поручает в течение первого полугодия того же года обеспечить разработку Институтом экономики НАН Беларуси концепции местного самоуправления в Республике Беларусь с учетом изменения ситуации в связи в принятием в 1996 г. Конституции Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями).

В соответствии с этим поручением Институт экономики Национальной академии наук (НАН) Беларуси июне 1998 г. направил в Совет Министров научный доклад «***О реформировании местного управления и самоуправления в Республике Беларусь***» (подготовлен В.С.Фатеевым), в котором были представлены: обзор опыта проведения реформ местного и регионального управления и самоуправления в послевоенной Европе; результаты анализа основных преобразований местного управления и самоуправления, осуществленных к тому времени в Республике Беларусь; концептуальные положения по дальнейшему реформированию местного управления и самоуправления в Беларуси.

---

[339] Здесь автор раздела также использовал документы из архива М.О. Егоровой; см.: Егорова, М. Обоснование необходимости реформы местного самоуправления (политический, экономический и социальный аспекты) // Вестник самоуправления. Информационный бюллетень Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги». – 2003. – № 4 (8). – С. 2–6 и др.

В самом общем виде изложенные в этом докладе концептуальные положения и рекомендации были объединены в три блока.

Первый блок. Формирование эффективной государственной региональной политики как необходимое условие дальнейшего развития местного самоуправления. В качестве основного направления изменения проводившейся то время в Беларуси государственной региональной политики предлагалось обеспечить сокращение прямого вмешательства государства в развитие местных сообществ и, соответственно, усилить роль местных органов самоуправления в решении большинства вопросов локального масштаба. Необходимо осуществить последовательный перенос акцента с перераспределения государственных ресурсов между административно-территориальными единицами на стимулирование максимального использования внутренних материальных, трудовых и финансовых ресурсов областей, городов и т.д., а также роста экономической активности населения проблемных регионов.

Для формирования эффективной государственной региональной политики в Беларуси рекомендовалось:

- создать законодательную и другую нормативную правовую базу для эффективного использования региональной политики как важного направления государственного регулирования;
- наделить одно из министерств полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области региональной политики;
- в распределении обязанностей между Премьер-министром Республики Беларусь и его заместителями закрепить за одним из вице-премьеров функцию координатора региональной политики;
- разработать и утвердить указом Президента либо постановлением Совета Министров Концепцию (основные направления) государственной региональной политики в Беларуси;
- разработать нормативно-методическую документацию по классификации объектов государственной региональной политики, по использованию данных территориальной статистики, кадастровых систем и других государственных информационных баз данных для целей мониторинга и регулирования социально-экономического развития объектов государственной региональной политики, по порядку разработки, финансированию, контролю выполнения и корректировки региональных программ, по порядку согласования документации, разрабатываемой в рамках физического (градостроительного) планирования, функционального зонирования и социально-экономического прогнозирования и др.;
- обеспечить силами головного республиканского органа государственного управления в области региональной политики представление Президенту и Совету Министров ежегодного доклада с анализом социально-экономического развития регионов страны за отчетный период и предложениями по совершенствованию государственной региональной политики. Положения этого доклада должны основываться на результатах постоянного осуществляемого мониторинга состояния городских и сельских поселений, районов, областей, проблемных регионов.

Новую государственную региональную политику предлагалось осуществлять на основе принципов децентрализации, субсидиарности, гибкости и других.

Второй блок. Перенос центра тяжести в решении большинства вопросов местного значения непосредственно на локальный уровень и продолжение реформы системы местных Советов депутатов, направив преобразования в этой сфере, прежде всего, на укрепление финансовой базы, необходимой для деятельности местных органов.

В рассматриваемом докладе было предложено заложить основы и начать поэтапный переход от менее к более развитым формам децентрализации.

На первом этапе рекомендовалось завершить начатую с построением исполнительной вертикали деконцентрацию исполнительной власти и управления, т.е. передачу всех функций, связанных с решением вопросов локального значения, непосредственно на уровень органов управления в соответствующих административно-территориальных единицах. При этом часть центральных органов сохраняет рычаги контроля над деятельностью соответствующих местных органов государственного управления, выполнение ряда функций имеет условный, регламентированный порядок, и может быть ограничено или снова передано на более высокий уровень.

На втором этапе целесообразно начать делегирование части указанных выше функций органам местного самоуправления, постепенно восстанавливая необходимые для их качественного выполнения исполнительно-распорядительные структуры местных органов самоуправления и, соответственно, сокращая аппарат местных органов государственного управления.

Однако для формирования в республике подлинного местного самоуправления этого недостаточно. Поэтому на третьем этапе децентрализации необходимо обеспечить:

- законодательное закрепление значительно более широких, чем имеются в настоящее время основ самоуправления, в частности, полное выделение его из системы государственного управления, выделение коммунальной собственности из государственной, существенное повышение уровня финансовой автономии местного самоуправления;
- возможность местному населению и представляющим его интересы органам самоуправления пользоваться полной свободой действий в любой области, не изъятой законодательством из их компетенции или не входящей в круг полномочий органов государственной власти и управления, а также других органов местного самоуправления;
- выполнение общественно необходимых функций или услуг, как правило, наиболее близкими к населению органами самоуправления;
- возможность выбора конкретного типа самоуправления, определяющего соотношение полномочий представительных и исполнительных органов самоуправления с учетом размеров административно-территориальных единиц, исторических традиций, готовности населения к восприятию передового опыта в области местного самоуправления;
- предоставление представительным органам самоуправления административно-территориальных единиц права самим определять организационную структуру своих исполнительно-распорядительных органов, исходя из возможностей соответствующего бюджета, а также форм деятельности, выработки решений и контроля их исполнения;
- организацию разветвленной системы информационного обеспечения органов местного самоуправления, а также системы подготовки и переподготовки профессиональных служащих для местных органов;
- постоянное ознакомление граждан с ходом реформы, подготовка широких слоев населения к восприятию отечественного и зарубежного опыта в области местного самоуправления.

Для придания нового импульса реформам в этой области, отвечающим как общегосударственным интересам, так и интересам местных сообществ, было предложено принять Национальным собранием и Президентом Республики Беларусь общее политическое

решение о реформировании системы местных Советов депутатов, преобразовать Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Главе государства в Совет по местному самоуправлению при Президенте Республики Беларусь, а также осуществить ряд других мер.

Третий блок содержал конкретные рекомендации по правовому, информационному и научному обеспечению государственной региональной политики и реформ в области местного самоуправления[340].

Следует отметить, что в основу рассмотренного выше научного отчета были положены результаты нескольких крупных научно-исследовательских работ, проводившихся на протяжении нескольких лет в Институте экономики НАН Беларуси, а также итоги выполнения Государственной научно-технической программы ««Экономика и социальная политика»[341].

В том же году (1998) в Научно-исследовательском экономическом институте (НИЭИ) Минэкономики было подготовлено три более кратких, чем отмеченный выше доклад, но очень конструктивных документа:

- ***Предложения к информационно-аналитической записке «О Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь»*** (февраль 1998 г.; под рук. А.В.Богдановича);

а также два проекта в рамках выполнения Министерством экономики поручения Совета Министров Республики Беларусь о продолжении работы по рассматриваемому вопросу:

- ***Концепция развития местного самоуправления в Республике Беларусь;***
- ***Концепция реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь*** (оба документа выполнены А.В. Богдановичем и М.О. Егоровой).

Поскольку все три проекта выполнены в одном научном учреждении, и ряд содержащихся в них положений повторяется, мы рассмотрим их в комплексе.

На наш взгляд, очень ценным и своевременным было предложение сотрудников НИЭИ Минэкономики о разработке и принятии *Государственной программы реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на 1998–2000 гг.* В качестве основных блоков было рекомендовано выделить:

1. Формирование системы местного управления и самоуправления (цели проведения реформы, система органов местного самоуправления и их компетенция, взаимоотношения местного самоуправления и органов государственного управления и другие вопросы).
2. Формирование законодательной и нормативно-правовой основы местного управления и самоуправления.
3. Формирование финансово-экономической основы местного управления и самоуправления (вопросы самостоятельности местных бюджетов, система экономических регуляторов на местном уровне, регулирование отношений собственности и т.п.).
4. Формирование информационно-аналитических баз местного управления и самоуправления.
5. Обеспечение организационно-методической поддержки местного самоуправления, подготовка и переподготовка кадров.

---

[340] См. более подробно: Фатеев, В.С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. – Мн.: Право и экономика, 1999.

[341] Разработать рекомендации по повышению эффективности государственной региональной экономической политики: отчет о НИР (заключ.). Книга 1 / ГНТП «Экономика и социальная политика», основное задание 06.01. Разработать основные направления и рекомендации по повышению эффективности государственной региональной экономической политики, этап 06.01.02; Институт экономики НАН Беларуси; рук. темы В.С. Фатеев. – Мн., 1998. – 318 с. – № ГР 19973725.

В указанных документах, подготовленных в НИЭИ Минэкономики, в целом достаточно убедительно обоснованы конкретные задачи реформирования действующей в республике системы местного управления и самоуправления, а также продуманы сроки реализации этих задач на трех этапах реформы: 1999–2001 гг., 2002–2015 гг. и после 2015 г. В них также подробно рассмотрен очень важный вопрос о роли государства как гаранта становления и развития местного самоуправления.

Представляется, что основные положения рассмотренных выше научного доклада и трех проектов, многие из которых повторяют или дополняют друг друга, не потеряли актуальности и сегодня и вполне могут быть использованы.

Вместе с тем, во всех рассмотренных выше документах, подготовленных в Институте экономики НАН Беларуси и НИЭИ Минэкономики, очень мало либо вообще не уделено внимания таким вопросам, как судебная защита местного самоуправления, осуществление мониторинга промежуточных и заключительных результатов реформ. В них практически не затронуты вопросы участия самих местных сообществ и органов самоуправления в подготовке, реализации и мониторинге реформ.

Стоит отметить еще один документ – ***проект «Основные положения (Концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь»***, подготовленный по личной инициативе В.В. Шинкаревым в середине 1999 г.[342]. Ознакомление с этим внушительным по объему проектом (более 200 стр.) оставляет двойственные чувства: с одной стороны, значительную его часть составляет материал, прямо и без ссылок заимствованный из отмеченных выше документов и публикаций, а с другой стороны, в нем все же есть положения, сформулированные в развитие тех, что ранее предложены другими специалистами, и которые, как нам кажется, заслуживают рассмотрения. К таким положениям, на наш взгляд, можно отнести:

1. Материалы раздела VI, содержащие предлагаемый В.В.Шинкаревым вариант (точнее, укрупненную модель или эскиз), разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления.
2. Некоторые из положений, сформулированные в разделе VII «Формирование финансово-экономической основы местного самоуправления», в частности, выделение важнейших факторов, которые тормозят в настоящее время формирование надежных собственных источников доходов местных органов самоуправления, формулировки некоторых из принципов построения межбюджетных отношений в Беларуси.
3. Отдельные предложения по усилению социальной направленности деятельности органов местного самоуправления в процессе их дальнейшего реформирования, сформулированные в разделе VIII, в частности, о законодательном установлении социальных нормативов и норм и их укрупненный перечень, о передаче органам местного самоуправления некоторых дополнительных полномочий в области охраны общественного порядка.
4. Раздел IX проекта В.В. Шинкарева содержит, на наш взгляд, наибольшее количество относительно новых и ценных для совершенствования правовых основ местного самоуправления, а также выработки стратегии и тактики его дальнейшего реформирования выводов и предложений. Так, в него вошел перечень проектов законов, которые В.В.Шинкарев предлагает подготовить для правового обеспечения процесса реформирования местного самоуправления.

[342] Шинкарев В.В. Основные положения (концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь: Проект. – Минск: Администрация Президента Республики Беларусь, 1999.

В то же время рассматриваемый проект «Основные положения (Концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» имеет ряд существенных недостатков, например, использование громоздких и спорных определений уже известных понятий.

В проекте отсутствуют четкие, однозначные и непротиворечивые ответы на целый ряд принципиальных для стратегии дальнейшего реформирования системы местного управления и самоуправления Беларуси вопросов, в частности, о том, чьи же все-таки интересы должно отражать местное самоуправление, каким образом обеспечить гармоничное сочетание интересов местных сообществ и общегосударственных интересов, должны ли органы местного самоуправления быть подчиненными центральным органам, выполнять их директивы или все же взаимоотношения между ними стоит постепенно переводить в плоскость партнерства равных перед законодательством субъектов, следует ли сохранять вертикальное соподчинение местных представительных и исполнительно-распорядительных органов, а также каковы должны быть взаимоотношения между ними, а также на многие другие вопросы, от ответа на которые зависит выбор направления движения Беларуси по оси «централизация–децентрализация».

В 2001 г. В.Н. Кивель и В.К. Сидорчук опубликовали в материалах, изданных по итогам проведения серии международных семинаров, свою совместную разработку – «***Концепцию развития основ местного управления и самоуправления в Республике Беларусь***». В этой публикации авторы сформулировали очень важное, но в то же время трудно осуществимое предложение: «…закрепить в Конституции Республики Беларусь принцип разделения властей между государственной (центральной) и местной властью, что позволит разделить сферы ведения дел на государственные деда и дела местного значения»[343].

Данная концепция также содержит оригинальные положения по гражданской инициативе и процедурным вопросам проведения референдума, определению добровольных и обязательных функций (задач) местных общин, что обошли вниманием авторы всех других рассмотренных нами аналогичных документов. В указанной публикации также достаточно четко представлена позиция по вопросу об АТД республики, структуре, полномочиях и ответственности органов местной власти, гарантиях местного самоуправления.

Тем не менее, после ознакомления с концепцией В.Н. Кивеля и В.К. Сидорчука, невольно напрашивается вывод о том, что подготовка данного документа двумя учеными-юристами, одновременно является первопричиной как его достоинств, так и недостатков. Представляется, что наиболее слабые положения нашли отражения в разделе «Финансово-экономические основы местного самоуправления»: вопрос о закреплении муниципальной собственности в качестве самостоятельной ее формы, наряду с государственной является исключительно важным, но далеко не единственным, определяющим экономическую устойчивость местных сообществ. Как авторы данной концепции видят формирование местных бюджетов, за счет каких источников доходов? Как будут построены межбюджетные отношения, как по горизонтали, так и по вертикали? На каких основах будет развиваться муниципальное хозяйство, и на каких правовых и организационных основах будут функционировать и взаимодействовать между собой муниципальный, государственный и частный сектор экономики? И многие другие вопросы «экономического блока», как бы остались в тени или вообще «за кадром».

В завершение этого раздела следует остановиться на двух очень важных документах, появившихся несколько позже и ставших в определенной мере реализацией решения Съезда Советов Республики Беларусь, состоявшегося 29 сентября 2000 г.

В самом начале 2002 г. Комиссией по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту Палаты представителей Национального собрания Республики

---

[343] Кивель, В.Н., Сидорчук, В.К. Концепция развития основ местного управления и самоуправления в Республике Беларусь // Правовые основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: материалы международных семинаров / программа «Transform». – Минск, 2001. – С. 64–81.

Беларусь был разослан в различные организации для обсуждения еще один проект со ставшим к этому времени очень распространенным названием – «***Концепция реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь***» (далее – парламентский проект Концепции)[344]. Этот документ был также детально проанализирован специалистами ведущих научных центров республики, их замечания были направлены в указанную комиссию и Администрацию Президента Республики Беларусь. Факт подготовки в высшем законодательном органе Республики Беларусь рассматриваемого проекта, безусловно, заслуживает только одобрения. Однако необходимо обратить внимание на самые существенные его недостатки.

Представляется, что наиболее серьезным изъяном парламентского проекта Концепции является слабая проработка вопросов о соотношении системы органов местного *управления* и местного *самоуправления*. Не совсем понятно, какими именно видят в среднесрочной перспективе белорусские парламентарии взаимоотношения органов исполнительной вертикали и органов местного управления. Будут ли местные органы управления входить в эту вертикаль, и если да, то до какого территориального уровня эта вертикаль должна спускаться. Будут ли местные органы самоуправления в будущем иметь свои собственные исполнительные и распорядительные органы или нет?

В указанном проекте недостаточно ясно (даже для концептуального документа) обозначены вопросы судебной защиты органов местного самоуправления. В то же время излишне детально прописаны границы разграничения полномочий местных органов управления и самоуправления (совместно, без разграничения между собой) различных территориальных уровней, что заведомо ставит неоправданные барьеры в реформировании системы АТД (целесообразное и вполне вероятное сокращение количества этих уровней, сложной системы городских поселений различного уровня подчинения и т.д.). Противоречиво и в определенной мере консервативно разграничены функции различных уровней управления и самоуправления в области территориального планирования.

В парламентский проекте совсем не рассмотрены экономические, организационные и правовые вопросы взаимоотношения органов местного самоуправления между собой, в частности, возможности создания ими всевозможных *ассоциаций, союзов, объединений* и т.п. По этому направлению развития гражданского общества, как известно, Беларусь несколько выделяется из общего контекста стран не только с рыночной, но и с переходной экономикой, а также служит предметом для критики самых разных международных организаций.

Представляется, что вторичные, более мелкие, частные, процедурные вопросы, например, по отмеченному выше территориальному планированию, по порядку назначения руководителя исполнительного и распорядительного органа, порядку регистрации уставов местных территориальных образований и т.п. не должны рассматриваться в такого рода документе долговременного, стратегического значения, как концепция, а стать предметом более детальных проработок с участием соответствующих специалистов по региональной и местной экономике и управлению, территориальному планированию, государственному и муниципальному праву и др.

В парламентском проекте не приводятся данные о его авторах, поэтому не ясно, привлекались ли к разработке этого документа представители самих органов местного управления, а главное – органов местного самоуправления.

Отмеченные выше, а также другие недостатки парламентского проекта Концепции лишний раз подтверждают необходимость подготовки подобного рода документов «в пакете» со многими другими проектами, в рамках специальной государственной программы, а также с привлечением к ее разработке и реализации широкого круга ученых и практиков,

[344] Судя по информации, опубликованной в СМИ, разработка осуществлялась белорусскими парламентариями совместно с Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь; см., например, интервью А.П. Войтовича в газете «Советская Белоруссия», 16 января 2002 г.

парламентариев и государственных служащих, представителей местных органов самоуправления, заинтересованных неправительственных организаций.

При сравнении с парламентским проектом Концепции более поздний ***проект «Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь»***[345], подготовленный во второй половине 2003 г. рабочей группой при Институте экономики НАН Беларуси под руководством Президента НАН Беларуси М.В. Мясниковича (далее – проект Концепции НАН Беларуси), значительно выигрывает, что вполне закономерно, поскольку последний готовился на основе тщательного анализа парламентского проекта и других подобных документов. Проект Концепции НАН Беларуси, в отличие от парламентского проекта, представлен в более сжатой форме, несколько лучше структурирован, глубже раскрывает методологию и некоторые из основных механизмов, инструментов и средств дальнейшего реформирования действующей в Беларуси системы местного управления и самоуправления. Среди основных достоинств рассматриваемого документа стоит также отметить и то, что в нем реформирование местного управления и самоуправления ясно и недвусмысленно нацеливается на трансформацию отношений государство – территориальные сообщества, на создание предпосылок для относительной автономии территориальных сообществ (организационной, экономической, финансовой), на предотвращение полного «сращивания местной государственной власти и местного самоуправления», а главное – на преодоление существующего подхода к трактовке коммунальной собственности как вида или формы государственной собственности.

Тем не менее, проект Концепции НАН Беларуси также не лишен недостатков, основные из которых, состоят в следующем:

Представляется, что наиболее существенные изъяны этого проекта практически те же, что и в отмеченном выше парламентском документе. Прежде всего, необходимо указать на слабую проработку вопросов о соотношении системы органов местного управления и местного самоуправления. В рассматриваемом документе не удалось найти не только четких ответов, но даже эскизного, самого общего взгляда на целый ряд очень важных вопросов. Какими в среднесрочной перспективе должны быть взаимоотношения между республиканскими органами исполнительной вертикали, местными органами управления и местными органами самоуправления? Будут ли местные органы управления и в будущем входить в эту вертикаль, и если да, то до какого территориального уровня эта вертикаль должна спускаться, чтобы, с одной стороны, основные функции государства продолжали эффективно и оперативно выполняться на всей территории страны, а с другой стороны, не скатиться снова к всеобщему «огосударствлению»: до области (или округа при реализации предлагаемых в проекте изменений в АТД) или еще ниже? Будут ли местные органы самоуправления хотя бы через несколько лет иметь свои собственные исполнительные и распорядительные органы, как во всех соседних государствах, или мы намерены сохранить специфику нашей национальной системы местного управления и самоуправления? Если намерены сохранить, то каковы доводы в пользу такого выбора? Без однозначных, четких ответов на эти важные вопросы вряд ли в процессе практической реализации предлагаемых в проекте преобразований удастся избежать противоречий, всевозможных «пробуксовок» и «откатов назад».

В рассматриваемом проекте Концепции НАН Беларуси практически не рассмотрена роль судебной ветви власти в защите законодательно закрепленных за органами местного самоуправления прав, а также направления и этапы развития судебной защиты этих прав. В этом плане, к большому сожалению, данный проект также практически полностью унаследовал слабые стороны парламентского проекта Концепции.

[345] Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. – Минск, 2003.

В рассматриваемом документе недопустимо мало внимания уделено вопросу объединения органов местного самоуправления в ассоциации и союзы. Продекларировать, что такие ассоциации и союзы – «*относительно самостоятельное и новое звено модели местного самоуправления в Республике Беларусь…*»[346] – значит не сказать ничего нового и конструктивного. В Беларуси до сих пор не существует ни одной подобной структуры, хотя в середине 90-х годов была попытка создать Союз городов Беларуси.

В то же время во всех без исключения государствах, граничащих с Беларусью, более того, в абсолютном большинстве европейских стран (если не во всех) такие ассоциации и союзы уже давно играют ключевую роль в разработке концепций и стратегий развития национальных систем местного самоуправления, в представлении общих интересов местных органов самоуправления в отношениях с высшими законодательными, исполнительными и судебными органами в соответствующих странах, в подготовке профессиональных кадров муниципальных служащих, в налаживании международных контактов органов местного самоуправления, в укреплении положительного имиджа Республики Беларусь на международной арене, в обмене и оперативном распространении передового опыта в области муниципального управления, стимулирования регионального развития, муниципальных финансов, а также по другим направлениям укрепления организационных, экономических и финансовых основ местного самоуправления. Образно говоря, наличие и результативность работы подобных ассоциаций и союзов сегодня рассматривается как «лакмусовая бумажка», позволяющая судить о наличии реального или декоративного местного самоуправления, о степени его развития в той или иной стране, об эффективности функционирования институтов государства в целом.

Вполне очевидно, что если бы в Беларуси подобная структура появилась несколько лет назад, тесно сотрудничала со всеми государственными органами, пользовалась их поддержкой, то сегодня мы бы не просто рассматривали еще один вариант (не обязательно альтернативный, возможно, дополняющий) проекта концепции реформирования местного управления и самоуправления в Беларуси, в котором многие направления дальнейшего развития института местного самоуправления более точно отражали общие интересы местных сообществ Беларуси, были бы значительно более детально проработаны и (или) имели большее число реальных вариантов решения стратегических и тактических задач. Многие из преобразований, о которых говорится в рассматриваемом документе, к настоящему времени были бы уже пройдены и оказывали позитивное воздействие на все сферы развития белорусского общества.

В Беларуси, где значительная роль отводится государственному регулированию, инициатива создания местными органами самоуправления ассоциации или союза вполне заслуживает поддержки на самом высоком государственном уровне. По мнению автора этого раздела, уже в самое ближайшее время наиболее общие положения, определяющие порядок образования и деятельности такой организации, целесообразно было бы закрепить в соответствующем законодательном акте или принять декретом Президента Республики Беларусь.

Подобных ассоциаций или союзов может быть несколько. Однако анализ зарубежного опыта показывает, что в небольших европейских странах более продуктивный диалог между центром и местными властями имеет место, когда число таких организаций не превышает трех. Разумеется, наилучшим вариантом является тот, когда все или абсолютное большинство органов местного самоуправления соответствующей страны договариваются о создании одной, общенациональной ассоциации (ассоциации, союза, конгресса и т.п.), например, как в Швеции. Но в условиях переходной экономики и недостаточной развитости других политических

---

[346] Концепция реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. – Минск, 2003. – С. 9.

институтов общества добиться такого варианта развития событий будет очень трудно, поскольку *должен неукоснительно соблюдаться принцип добровольности объединения***.**

Тем не менее, государство, в качестве меры правовой поддержки и стимулирования инициативы подобного объединения, может в какой-либо нормативной правовой форме (например, в декрете Президента Республики Беларусь) определить, с каким количеством ассоциаций или союзов местного самоуправления оно согласно вести продуктивный диалог, точнее, какое число местных органов власти должна представлять ассоциация (союз), чтобы государственные органы могли вести с ней диалог.

В самой Беларуси уже есть собственный, причем, достаточно успешный опыт подобного упорядочения взаимоотношений государства с частным сектором через предпринимательские союзы. Заслуживающий самого пристального внимания опыт правовой поддержки объединения органов самоуправления в ассоциации, союзы, конгрессы имеется также в России и Литве. В частности, в последней из названных стран еще в 1995 г. парламентом был принят закон, в котором были установлены самые общие правовые рамки деятельности *Ассоциации муниципалитетов Литвы*[347]. Это можно рассматривать в качестве примера, когда государство сверху как бы подтолкнуло местные самоуправления к объединению усилий в решении вопросов локального значения.

Как уже было отмечено во втором разделе этой книги, большим достоинством рассматриваемого проекта Концепции НАН Беларуси являются положения по реформированию АТД Республики Беларусь, однако и они далеко не бесспорны.

В более поздних вариантах проекта Концепции НАН Беларуси многие из этих замечаний были учтены. Документ стал более лаконичным, логически выдержанным, в нем в общей форме отражена необходимость реальной судебной защиты местного самоуправления, устранены противоречия в первом и втором вариантах изменения АТД, внесены другие коррективы.

Тем не менее, представляется, что в целом последний вариант проекта Концепции НАН Беларуси стал более декларативным и менее радикальным в части проведения функциональных и финансовых реформ. Он приобрел вид пакета наиболее общих рекомендаций ученых и специалистов по рассматриваемому вопросу… и не более. Можно предположить, что аналогичное отношение к данному проекту сформировалось и у государственных органов, в которые он был разослан, поскольку, в республиканской печати никакой официальной реакции на распространение этого документа так и не появилось.

На наш взгляд, жизнеспособную и реализуемую на практике концепцию дальнейшего совершенствования местного управления и самоуправления (т.е. такой документ, который, с одной стороны, может заслуживать внимания Главы государства и представлен ему на утверждение, а с другой – отражать также интересы собственно местных самоуправлений) сможет сформулировать только орган, созданный при Президенте Республики Беларусь с участием представителей местных органов управления и самоуправления всех уровней, а также организаций (союзов, ассоциаций), отражающих интересы территориальных сообществ. Тем не менее, для подготовки различных вариантов проекта такой концепции, разумеется, потребуется привлечь ученых и специалистов-практиков. В этом случае многие из рассмотренных выше разработок разных лет, несомненно, окажутся очень полезными в работе такого органа.

[347] Law on the Basic Regulations of the Association of Municipalities of Lithuania, 28 March 1995, No. I–833 // Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1995. – Mode of access: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/344.HTM. – Date of access: 10.01.2000.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Administrative and Territorial Reforms. Creating Territorial Communities or Authorities at Different Levels: Final Activity Report / Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) [Electronic resource]. – Strasbourg, 17 December 2002. – Mode of access: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Steering_Committee_(CDLR)/Publications/. – Date of access: 28.03.2003.
2. Astrauskas, A. Self-government Institutions in Lithuania / UNDP [Electronic resource]. – Vilnius: United Nations Development Programme in Lithuania, 1997. – Mode of access: http://www.undp.lt/publications.htm. – Date of access: 23.11.1999.
3. Byrne, T. Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works. – 4th ed. – Harmondsworth.: Penguin Books, 1986.
4. Cassese, S. The Age of Administrative Reforms / S. Cassese // British Council [Electronic resource]. – London, 2005. – Mode of access: http://www.britishcouncil.pl/governance/mge.doc/. – Date of access: 10.03.2005.
5. Credit Ratings and Bond Issuing at the Sub national Level. Training manual. World Bank, Washington D.C., 1999
6. European Charter of Local Self-Government (European Treaty Series, 122) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 15.X.1985.
7. Fiscal autonomy and Efficiency. Reforms in the Former Soviet Union. Edited by Kenneth Davey. Local Government and Public Services Reform Initiative, Budapest, 2002.
8. Gorzelak, G. The Regional Dimensions of Transformation in Central Europe / Regional Policy & Development Series; v. 10. – London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1996.
9. Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y.: Oxford University Press, 1993.
10. J. Dunn-D. Wetzel: Fiscal Decentralization in Former S0cialist Economies, World Bank, Washington D.C., 2000.
11. Kulesza Micha Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatow // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej. – Lublin, 1997. – S. 28;
12. Lavrov A., Litvack J.M., Sutherland D. . Fiscal Federalist Relations in Russian: A case for Subnational Autonomy: Working Papers. Paris: OECD, 2000.
13. Law on Local Self-government, 7 July 1994, No. I-533. (As amended by 6 November 1997, VIII-497) / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1997. – Mode of access: http://rc.lrs.lt/c-bin/eng/preps2? Condition1=48387&Condition2=territorial. – Date of access: 12.04.2000.
14. Law on the Basic Regulations of the Association of Municipalities of Lithuania, 28 March 1995, No. I–833 // Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1995. – Mode of access: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/344. HTM. – Date of access: 10.01.2000.
15. Law on the Territorial Administrative Units of the Republic of Lithuania and their Boundaries, 19 July 1994, No. I–558 / Republic of Lithuania [Electronic resource]. – Vilnius, 1994. – Mode of access: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.htm. – Date of access: 12.04.2000.
16. Mieczysław Janowski Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce. Wprowadzenie powiatow // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowe. – Lublin, 1997. – S. 45.

17. Reforma Administracyjna Kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw / OBOP [Electronic resource]. – Warszawa, marzec 1998 r. – Mode of access: http://www.obop.com.pl/obop/reforma.htm. – Date of access: 10.05.1998.
18. Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds., Decentralization of the Socialist State (Washington, D.C.: The World Bank, 1995;
19. Robert D. Ebel. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999;
20. Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, Urban Finance In Developing Countries (Oxford University Press, 1992).
21. Stabilization of Local Governments. Edited by Emilia Kandeva. Volume 2., Local Government and Public Services Reform Initiative, Budapest, 2000.
22. The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983.
23. Vanags, E. Decentralization and Local Democracy in Latvia: Paper presented at the International Conference «Decentralization and Local Democracy». February 25–26, 1995 / Belarus Democratic Reforms Support Foundation. Belarussian Soros Foundation. – Minsk, 1995.
24. Адамеску, А.А., Кистанов, В.В., Савельев, В.К. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. – 1998. – № 1. – С. 111–134.
25. Административно-территориальная реформа – это путь к стабильности страны на перспективу // Голос Украины. – 2005. – 5 августа.
26. Административно-территориальная реформа 2003 года отрицательно сказалась на системе местного самоуправления / Инфотаг [Электронный ресурс]. – Moldova Azi. – 2004. – 23 февраля. – Режим доступа: http://www.azi.md/news?ID=27982. – Дата доступа: 15.04.2004.
27. Административно-территориальное деление [Электронный ресурс]: Большой энциклопедический словарь. – Электрон. дан. (76,7 Мб). – М.: Propaganda ART, 1998. – Электрон. опт. диски (CD-ROM): зв., цв. – 1 диск.
28. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2 т. / Ред. В.А. Круталевич и др.– Минск: Беларусь, 1985.
29. Аналитический доклад «О социально – экономическом положении Республики Беларусь и состоянии государственных финансов 2005// Министерство финансов Республики Беларусь [Электронный ресурс] - 2005. Режим доступа:// www.ncpi.gov.by/minfin/ Дата доступа: 21.11.2006.
30. Андреева Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд // Государство и право. – 1999. – № 8. - С. 25 – 28.
31. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
32. Бабун, Р.В., Муллагалеева, З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учебное пособие [Электронный ресурс]. – Москва: Московский общественный научный фонд, 2001. – Режим доступа: http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/zip/mun35.zip. – Дата доступа: 02.07.2003.
33. Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ: Учеб. – М.: Изд-во «Экзамен», 2005. – 448 с.
34. Беларусь: государство, управление, человек: Национальный отчет о человеческом развитии '98 / UNDP. – Минск: UNDP, 1998.
35. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. – 2006. - № 7. – С. 31-42.

36. Беркович Е. Местное самоуправление и прокурорский надзор // Законность. - 1998. - № 11. - С. 2 - 4.
37. Беркович Е. Проблемы обеспечения законности // Законность. - 1997. - № 2. - С. 22 - 25.
38. Богданович, А.В. Вопросы экономического районирования Белорусской ССР // Региональные проблемы экономического и социального развития Белорусской ССР / НИИЭМП при Госплане БССР. – Минск: НИИЭМП при Госплане БССР, 1982. – С. 3–14.
39. Богданович, А.В., Удовенко, И.М. Новая модель управления: от трех к двум звеньям // Беларуская думка. – 1991. – № II. – С. 34–38.
40. Болвари З. Приватизация в городском коммунальном хозяйстве // Государственная служба за рубежом. - 2002. - № 3. - С. 121 - 131.
41. Брыцікаў, Я. Сем разоў адмерань // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 20.
42. Бусько В. Земские финансы на территории Беларуси в начале XX века // Финансы, учет, аудит. - 2003. - № 3. - С. 78 - 80.
43. Бюджетные системы Беларуси, Казахстана, России и Украины: Сравнительный анализ. Под. ред. В.В. Климанова. М., 2004, УРСС. 144 с.
44. В Молдавии вновь от уездов перейдут к районам / Информационное агентство «ПРИМА» [Электронный ресурс]. – 2002. – 30 января. – Режим доступа: http://www.prima-news.ru/news/news/2002/1/30/6935.html. – Дата доступа: 02.06.2004.
45. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995. – С. 114.
46. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. - М.: Наука, 1998. - 480 с.
47. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х ч. – М.-Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
48. Волков А. Теория без практики // Беларуская думка. – 2003. – № 11. – С. 38.
49. Волостнов Н.С. Государственное предприятие в рыночной экономике. – М.: ЗАО «Изд – во «Экономика», 2004. -302 с.
50. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М.: Финансы и статистика, 2002.
51. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998.
52. Выдрин Е.В. Муниципальное право. – М.: Норма, 2004. – 256 с.
53. Выдрин И.В. Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2003. – С. 32.
54. Выродов И.Я., Мухин В.И., Шумянкова Н.В. Местное самоуправление в России. Ч. 1. – М.: Академия самоуправления, 2000.
55. Высоцкий, А. Уснем в сельсовете, проснемся в повете? // Рэспубліка. – 1992. – 30 верасня.
56. Гаврилов Е. Латание дыр до добра не доведет (к проблеме межбюджетных выравниваний) // Муниципальная власть. – 2001. - № 1. – С. 26 – 28.
57. Гильманов А.Э. Перспективы становления местного самоуправления // Социолог. исследования. - 1998. - № 11. - С. 26 - 29.
58. Говоренкова, Т.М., Савин, Д.А., Чуев А.В. Административно-территориальная реформа в России: выгоды и опасности // Институт развития Москвы [Электронный ресурс]. – 2002. Режим доступа: http://www.mosdevelop.ru/bibliography/biblio3. – Дата доступа: 19.11.2003.
59. Гожеляк, Г., Яловецки, Б. Реформа административно-территориального деления страны // Вторая волна польских реформ / Instytut Spraw Publicznych; под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000.
60. Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. - 1999. - № 6. - С. 59 - 66.

61. Горный, М.Б., Иванова, В.Н., Ошурков, А.Т., Скрябина Н.И. Основы муниципальной экономики / Международный республиканский институт, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» [Электронный ресурс]. – СПб.: Изд-во «Весь мир», 2000. – Режим доступа: http://www.yabloko.ru/Themes/SG/Books/index.html. – Дата доступа: 19.11.2003.
62. Гражданский кодекс Республики Беларусь 7 декабря 1998 г. № 218-З: принят Палатой представителей 28 октября 1998 г.: одобрен Советом Республики 19 ноября 1998 г. (ред. от 20.07.2006) (с изм. и доп., вступившими в силу с 03.11.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
63. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 11 янв. 1999 г. № 238-З (ред. от 20.10.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
64. Гражданское право: В 2 ч.: Учеб. / Под общ. ред. В.Ф. Чигира. - Минск: Амалфея, 2000. - Ч. 1. - 976 с.
65. Гудас, В. Реформа управления – процесс непрерывный // Республика [Электронный ресурс]. – 1999. – 4 марта. – Режим доступа: http://www.press.lt/. – Дата доступа: 30.05.1999.
66. Гуринович А.Д., Бахмат А.Б. Совершенствование системы управления коммунальным водным хозяйством в Беларуси // Экономический бюллетень. – 2006. - № 1. – С. 15 – 23.
67. Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. – М.: ТК Велби, Изд - во Проспект, 2004. – 240 с.
68. Декларация Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября.
69. Децентрализация: Эксперименты и реформы. Под ред. Томаша М. Хорвата. Том 1., Local Government and Public Services Reform Initiative, Budapest, 2000;
70. Дойников И.В. Региональное экономическое право. – М.: “Приориздат”, 2004. – 240 с.
71. Евроазиатское бюджетное пространство. Вызов интеграции. Под ред. А.М. Лаврова. М., УРРС. 254 с.
72. Европейская хартия местного самоуправления и Пояснительный комментарий к ней //Права человека: Сб. междунар. – правовых док. / Сост. Щербов В.В. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1090–1103.
73. Егорова, М. Обоснование необходимости реформы местного самоуправления (политический, экономический и социальный аспекты) // Вестник самоуправления. Информационный бюллетень Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги». – 2003. – № 4 (8). – С. 2-6.
74. Ежевский Д.О. Роль международных организаций в развитии местного самоуправления а Европе // Государство и прав – 2005. – № 4. – С. 104.
75. Ершова Е.И. Казённое предприятие - коммерческая организация? // Хозяйство и право. - 2001. - № 7. - С. 32 - 35.
76. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами Российской Федерации. Т. 3 / Под ред. А.А. Арифулина. - М., ООО «Городец - издат», 2003. - 480 с.
77. Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. - М.: ООО “Городец-издат”, 2003. – 480 с.
78. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.:ООО “Городец – издат. ”, 2003. - 480 с.
79. Злотников, А. От перестройки к переустройству // Беларуская думка. – 1993. – № 7. – С. 26–29.

80. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 22 июня 2001 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2001. - № 62. - 2/780.
81. Инструкция «О порядке организации и проведения ревизий и проверок Главным контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Республики Беларусь и его местными органами»: Утв. приказом М-ва финансов Республики Беларусь, 30 декаб. 1999 г., № 391 (ред. от 21.04.2005) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
82. Инструкция «О порядке предоставления Миноблисполкомом гарантий (поручительств) по займам (кредитам), выдаваемым банками Республики Беларусь организациям Минской области»: Утв. решением Миноблисполкома, 12 нояб. 2003 г., № 856 // Право Беларуси. - 2003. - № 46
83. Инструкция «О порядке проведения ревизий работы сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов по исполнению бюджета»: Утв. Приказом Министерства финансов Республики Беларусь, 31 дек. 1999 г., № 392 (ред. от 15.06.2005) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
84. Инструкция «О порядке финансирования программ и проектов развития и поддержки малого предпринимательства»: Утв. решением Могилёвского облисполкома, 15 янв. 2004 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. - № 34. – 9/3197; Об оказании финансовой помощи из областного бюджета: Решение Брестского облсовета депутатов, 21 мая 2003 г., № 14 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2003. - № 66. - 9/2693.
85. Инструкция «По анализу и контролю за финансовым состоянием и платежеспособностью субъектов предпринимательской деятельности»: Утв. постановлением Минфина, Минэкономики, Минстата Республики Беларусь, 14 мая 2004 г., № 81/128/65 (ред. от 25.05.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
86. Каганова, О., Унделанд, Ч. Управление коммунальной собственностью в городах Кыргызстана: Методическое и практическое пособие / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2002.
87. Каганова, О.З. Рекомендации Урбан Института по управлению коммунальной собственностью // Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001. – С. 14–20.
88. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. Объекты и содержание. -М.: Изд - во АН СССР, 1954.-279 с.
89. Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Минск, 2000. – С. 84.
90. Кивель, В.Н., Сидорчук, В.К. Концепция развития основ местного управления и самоуправления в Республике Беларусь // Правовые основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: материалы международных семинаров / программа «Transform». – Минск, 2001. – С. 64-81.
91. Кнемаейер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. - 1995. - № 4. -С. 107 - 121.
92. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Республики Беларусь, 4 янв. 1999 г. № 226-З (ред. от 20.10.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

93. Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Республики Беларусь, 15 дек. 1997 г. № 103-З (ред. от 20.07.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
94. Колосов, В.А., Мироненко, Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2001.
95. Колюшин В.И. О праве муниципальной собственности // Журн. рос. права. - 1997. - № 9. - С. 77 - 84. Лаптев В.В. Некоторые проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Государство и право. - 2005. - № 5. – С. 102 – 110.
96. Коляса, Я. Буде третій переділ України? // Тиждень [Электронный ресурс]. – 1999. – № 30. – 22–28 липня. – Режим доступа: http://www.gc.lviv.ua/week/30-99/30w-vld.htm. – Дата доступа: 12.08.1999.
97. Комментарий к закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991г /А.В. Карамышев, В.И. Дриц. – 2-е изд. испр. – Минск: ТЕСЕЙ, 2004. – С. 108. (192 с.)
98. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005.
99. Конституция Республики Польша. – Варшава: Канцелярия Сейма, 2001.
100. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: офиц. текст. – М.: Юрист, 2005.
101. Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее реализации: отчет о НИР (заключ.). Книга II / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; рук. проекта В.С. Фатеев. – Мн., 1993. – 559 с.
102. Концепция реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. – Минск, 2003.
103. Костюков А.Н. Муниципальное право в системе Российского права: стагнация или развитие, а может быть новая роль? // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 10 - 16.
104. Криворотько Ю. Белорусская модель местного управления: реальность и критика. // Муниципальная экономика № 1, 2002, с. 12-25.
105. Криворотько Ю. Концепция фискальной децентрализации: пойдет ли Беларусь по пути ее реализации. // Муниципальная экономика № 2, 2003, с 44-51.
106. Криворотько Ю., Радьков В. Развитие финансовых инструментов в муниципальном управлении. // Муниципальная экономика № 3, 2001, с. 28-34.
107. Криворотько Ю., Татур И.. Местное управление и финансовые рынки: проблемы и перспективы взаимодействия в Республике Беларусь. // Муниципальная экономика № 3, 2005, с. с.31-40.
108. Криворотько Ю.В Обеспечение надежности муниципальных заимствований. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, № 11, 2001, с. 20-25.
109. Криворотько Ю.В. Экономические и организационные предпосылки кредитоспособности регионов и городов. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, №4, 2002, с. 22-28.
110. Криворотько Ю.В. Некоторые подходы к формированию стратегических эмиссионных программ. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, № 18, 2001, с. 18-26.
111. Криворотько Ю.В. Обеспечение надежности муниципальных заимствований. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, № 11, 2001, с. 20-25.
112. Криворотько Ю.В. Регулирование муниципальных заимствований. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, №32, 2001, с. 28-32.
113. Криворотько Ю.В., Радьков В.А. Развитие финансовых инструментов в муниципальном управлении. // Муниципальная экономика № 3, 2001, с. 28-34.

114. Криворотько Ю.В., Чащина Е. А. Муниципальные заимствования и кредитный рейтинг. // Вестник Ассоциации Белорусских банков, № 21, 2001, с. 35-40.
115. Круталевич, В.А. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство. – Мн.: ИООО «Право и экономика», 2001.
116. Кузьмин С., Кузьмин Д. К становлению местного самоуправления: экономика и социальное развитие населения // Экономист. – 2003. – № 3. – С. 56.
117. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000. – С. 158.
118. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок». Вопросы экономики, № 4, 2001,с. 36-48.
119. Лаптев В.В. Некоторые проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Государство и право. - 2005. - № 5. – С. 102 – 110.
120. Лис, А.Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии. – М.: Мысль, 1972.
121. Любимов А.П. Контроль за финансами государственных и муниципальных унитарных предприятий и акционерных обществ // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2002. - № 5 - 6. - С. 44 - 50.
122. Макарова О.А. Юридический справочник предпринимателя. - СПб.: Питер, 2003.- 480 с.
123. Мамбетова, А.М. Вопросы коммунальной собственности в законодательстве Квргызской Республики // Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001. – С. 27-38.
124. Манак, Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. – Минск: Універсітэцкае, 1992.
125. Между гражданином и государством: обзор местных правительств в посткоммунистическом мире // Белорусская газета.– 1998.– 1 июня. – С. 8-10.
126. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / Сёрен Хэггрут [и др.]. – Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.– 116с.
127. Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Публичные и частные интересы в экологическом праве // Государство и право. – 2006. - № 2. – С. 29 – 27.
128. Модин Н.А. Право хозяйственного ведения муниципальным имуществом. Проблемы законодательного регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. - 2002. - № 1. - С. 17 - 20.
129. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 20 – 24.
130. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Н.С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. - 559 с.
131. Надудик, М. Звено, ставшее лишним // Беларуская думка. – 1993.– №2. – С. 15–17.
132. Новый вариант административно-территориального деления России: 28 губерний / Информационное агентство «REGNUM» [Электронный ресурс]. – 2004. – 20 мая. – Режим доступа: http://www.regnum.ru/allnews/264405.html. – Дата доступа: 03.06.2004.
133. О бюджете Республики Беларусь на 2001 год. Закон Республики Беларусь от 11 ноября 2000 г. N 448-З. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
134. О бюджете Республики Беларусь на 2002 год. Закон. Закон Республики Беларусь от 29 декабря 2001 г. № 72-З. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.

135. О бюджете Республики Беларусь на 2003 год. Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2002. г. № 170 -З. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
136. О бюджете Республики Беларусь на 2004 год. Закон Республики Беларусь от 29 декабря 2003 г. № 259-З. (с изм. от 31.12.2004) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
137. О бюджете Республики Беларусь на 2005 год. Закон Республики Беларусь от 18 ноября 2004 г. № 339-З. (с изм. от 21.02.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
138. О бюджете Республики Беларусь на 2006 год. Закон Республики Беларусь от 31 декабря 2005 г. N 81-З (ред. от 05.10.2006) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
139. О бюджетной классификации Республики Беларусь Закон Республики Беларусь от 5.05.1998, № 158-З (ред. от 22.12.2005, с изм. от 31.12.2005) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
140. О бюджетной системе Республики Беларусь и Государственных внебюджетных фондах. Закон Республики Беларусь от 4.06.1993 № 2347-XII, (ред. от 31.12.2005) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
141. О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений: Указ Президента Республики Беларусь, 16 янв. 2002 г., № 40 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. - № 9. - 1/3426.
142. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 9 февр. 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2000. - № 18. - 2/144.
143. О мерах по обеспечению эффективного использования имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь (с измен. и доп.): Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь, 12 июня 1995 г., № 296 // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь.-1995. - № 17. - Ст. 392; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. -№ 82. -5/10802.
144. О местном управлении самоуправлении в Республике Беларусь. Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617 - XII (в ред. Законов от 10.01.2000 № 362-З. от 16.06.2000 №399-З от 09.10.200 №428-З, от 16.05.2001 № 22-З, от 05.01.2004 №263-З от 01.11.2004 № 340-З). // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». –Мн., 2006.
145. О некоторых вопросах предоставления гарантий облисполкомами по займам (кредитам), выдаваемым банками Республики Беларусь организациям агропромышленного комплекса: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 13 марта 2001 г. № 332 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2001. - № 31. - 5/5505.
146. О некоторых вопросах, связанных с субсидиарной ответственностью местных исполнительных и распорядительных органов, выступающих гарантами и поручителями: Постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Республики Беларусь, 23 декаб. 2003 г., № 10 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2004. - № 5. - 6/384.
147. О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций: Указ Президента Республики Беларусь, 15 нояб. 1999 г., № 673 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 1999. - № 89. - 1/788.

148. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10.01.2000г., №361–З: (в ред. От 02.11.2005) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 2/136.
149. О перечислении в областной бюджет части прибыли унитарными предприятиями коммунальной собственности Минской области, имущество которых находится на праве хозяйственного ведения: Решение Минского облсовета депутатов, 21 июня 2001 г., № 72 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2001. - № 74. - С. 109 - 111.
150. О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 145.
151. О порядке рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества: Указ Президента Республики Беларусь, 6 июня 2002 г. № 288 // Сов. Белоруссия. - 2002 г. – 11 июня.
152. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 22 .02. 1995 г., №3602–XII: (в ред. Законов Республики Беларусь от 07.07.1997 N 52-З, от 09.07.1999 N 285-З, от 09.10.2000 N 428-З, от 06.10.2006 N 166-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19 марта 2001 г. N 2/478.
153. О проведении реформы местного управления и самоуправления. Указ Президента Республики Беларусь от 19.09.1995г. № 383. (ред. от. 14.12.1999 № 725). – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 1/2106.
154. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 27. – Ст. 656.
155. О Прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 29 янв. 1993 г. (с изм. и доп.) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. -1993. - № 10. - Ст. 95; 1996. - № 23. -Ст. 427.
156. О работе Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь за 2003 год.. // Белорусский фондовый рынок № 2, 2004 г.
157. О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами: Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь и Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, 22 июня 2000 г. № 4/3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. - № 67. – 6/248.
158. О реорганизации предприятий и иных коммерческих организаций: Постановление Правительства РФ, 30 октяб. 1997 г. № 1373 // Рос. газ. - 1997. - 13 нояб.
159. О собственности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 11 дек. 1990 г. (с измен. и доп.) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. - 1991. - № 3(5)-- Ст. 13; Национальный. реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2001. - № 48. - 2/759.
160. О собственности в СССР: Закон СССР, 6 марта 1990 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1990. - № 11. - Ст. 164.
161. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 07 .07. 1998 г., №178–З: (в ред. 26.06.2003) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 2/709.
162. О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике: Рекомендация Совета Европы // Муниципальная экономика. – 2001. - № 4. – С. 2 – 14.

163. О старостах сельских населенных пунктов. Решение Гродненского областного исполнительного комитета от 20 декабря 1999 г. N 554. – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 9/787.
164. О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Республики Беларусь, 23 марта 1992 г., №1547–XII: в ред. Закона Республики Беларусь от 05.01.2006г. №84–З //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 2/329.
165. О структуре, функции и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов. Утв. Указом Президента от 23.10.2006 г. № 631. – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 1/8024.
166. О хозяйственных обществах: Закон Республики Беларусь, 9 дек. 1992 г. (в ред. Закона от 10.01.2006 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. - 1992. - № 35. - Ст. 552; Национ. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. - № .- 2/361.
167. Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 9 мая 1998 г., №154–З: в ред. Закона Республики Беларусь от 23.11.2005 г. №62–З //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 2/686.
168. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ, 6 окт. 2003 г. // Собр. законодательства РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.
169. Об организации исполнения Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»: Письмо М-ва финансов Республики Беларусь, 23 сент. 1993 г., № 118 // Не опубликовано.
170. Об утверждении Положения о финансовом управлении Гродненского облисполкома и Примерного положения о финансовом отделе районного (городского) исполкома Гродненской области: Решение Гродненского облисполкома от 6 февраля 2002г., № 49/9 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. - № 107. - С. 84 - 89.
171. Основные результаты фундаментальных и поисковых исследований. Выпуск 1 / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; ред. и сост. Н.Н. Костюкович. – Минск, 1994. С. 20.
172. Основы местного самоуправления: Учебное пособие для муниципальных служащих. Библиотека приложений к журналу «Городское управление». 28 / Под ред. С.В. Вобленко [Электронный ресурс]. – Обнинск, 1997. – Режим доступа: http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-28.htm. – Дата доступа: 09.07.2002.
173. Основы правового регулирования управленческой деятельности. - Минск.: ИООО «Право и экономика», 2003. - 151 с.
174. Остапчук, Е. Административно-территориальная реформа: начало пути // Независимая Молдова [Электронный ресурс]. – 2002. – 19 февраля. – Режим доступа: http://ist.md/index.asp?doc=1_3&doctree=1_3_7_1_72. – Дата доступа: 02.06.2004.
175. Передела России не будет / АПН [Электронный ресурс]. – 2003. – 12 сентября. – Режим доступа: http://www.apn.ru/lenta/2003/9/12/39151. – Дата доступа: 12.11.2003.
176. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – 23 с.
177. Петров Д.В. Правовая сущность институтов хозяйственного ведения и оперативного управления // Правоведение. - 2001. -№ 3. - С. 77 - 95.
178. Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций и учреждений: Утв. постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь, 27 нояб. 1995 г., № 642 (в ред. постановления Совета

Министров Республики Беларусь от 27 декаб. 1999 г., № 2004) // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. - 1995. - № 33. - Ст. 813.
179. Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц: Утв. постановлением Верховн. Совета Республики Беларусь, 16 июня 1993 г. // Ведомости Верховн. Совета Республики Беларусь. - 1993. - № 26.
180. Положение о порядке и условиях заключения контрактов с руководителями государственных предприятий, объединений, организаций и учреждений: Утв. постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь, 16 сент. 1994 г., № 76 // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. - 1994. - № 5. - Ст. 132; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. - № 30.-5/10082.
181. Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр Указом Президента от 29.09.98 № 468. – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 1/2385.
182. Положение о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета. Утв. Указом Президента от 2.11.1995г. № 476. (ред. от. 12.06.2006 № 385). – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 1/2118.
183. Положение о председателе районного, городского исполнительного комитета. Утв. Указом Президента от 18.03.1996г. №105. (ред. от. 04.04.2002 № 188). – // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 1/2143.
184. Польскі С., Красоўскі, К. Чаму б не мястэчкі і не грамады? // Народная газета. – 1992. – 5 лютага.
185. Предложения по Концепции реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси // Белорусский рынок. – 1994 . – № 40. – С. 9.
186. Радиевский Г.В. Планировочное районирование Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 4. – С. 4–10.
187. Разработать рекомендации по повышению эффективности государственной региональной экономической политики: отчет о НИР (заключ.). Книга 1 / ГНТП «Экономика и социальная политика», основное задание 06.01. Разработать основные направления и рекомендации по повышению эффективности государственной региональной экономической политики, этап 06.01.02; Институт экономики НАН Беларуси; рук. темы В.С. Фатеев. – Мн., 1998. – 318 с. – № ГР 19973725.
188. Разработка новых правил игры в старых условиях. Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. Том 3., Local Government and Public Services Reform Initiative, Budapest, 2001.
189. Резолюция Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – 2000. – 30 сентября.
190. Реформирование государственной собственности: итоги пятнадцатилетия / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://w3.economy.gov.by/ministry/economy.nsf/00000000000000000000000000000000/7396ab84092c090cc22570e30022390e?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.
191. Реформирование коммунальной собственности / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://w3.economy.gov.by/ministry/economy.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/84b97542887299e3c2256c7500477e23?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.

192. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь: «О местном сборе за пользование стоянками и парковку в специально оборудованных местах», 16 ноября 2001 г.; «О местном охотничьем сборе», 4 декаб. 2001 г.; «О конституционности установления местного сбора с физических лиц при пересечении ими границы Республики Беларусь через контрольно-пропускные пункты», 9 окт. 2002 г.; «О конституционности решения Пинского городского Совета депутатов от 27 декаб. 2001 г., № 104 "О бюджете г. Пинска на 2002 г. в части введения местного сбора с пользователей инфраструктуры города», 14 февр. 2003 г.; «О конституционности подпункта 1.4 пункта 1 и подпункта 2.4 решения Новополоцкого городского Совета депутатов от 28 июня 2002 г., № 83 "О введении местных сборов и об утверждении положений о порядке исчисления и уплаты местных сборов, введенных на 2002 год"» от 5 июня 2003 г. / Василевич Г.А. Конституционный Суд на защите Основного Закона/ Г.А. Василевич, Г.Н. Змачинская. - Мн.: ИЧУП «Бухгалтер. газ.», 2003. - 56 с.
193. Рутман Л.М. Казённое предприятие // Управление государственной собственностью. – 2004. - № 3. – С. 73 – 74.
194. Савас, Э.С. Приватизация: ключ к рынку. – М.: Дело, 1992.
195. Салов О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность / О.А. Салов, Г.И. Королёва-Конопляная. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. - 119 с.
196. Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. - 1997. - № 5. - С.45 - 49.
197. Сорокина Т.В. Бюджетная политика и управление бюджетным процессом в Республике Беларусь. Веснік БДЭУ – 2000, № 2, с. 13-18.
198. Сорокина Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь. Мн., БГЭУ, 2000.
199. Сорокина Т.В. Региональные бюджеты: формирование и исполнение. Белорусский экономический журнал. – 2000, № 2, с. 65-72.
200. Сорокина Т.В. Современные тенденции развития межбюджетных отношений. Веснік БДЭУ – 2000, № 4, с. 13-19.
201. Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Институт экономики АН БССР; под ред. В.С. Фатеева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991.
202. Старцев, Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» / ИДО РУДН, Система федеральных образовательных порталов «Российское образование» [Электронный ресурс]. – Москва, 2003. – Режим доступа: http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349. – Дата доступа: 02.06.2004.
203. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2006.
204. Стебницкий, П. Как делить Украину? // Республиканская общественно-политическая газета [Электронный ресурс]. – 2002. – 23-29 сентября. – Режим доступа: http://www.snps.com.ua/gazeta/2002/26/26_delit.htm. – Дата доступа: 02.06.2004.
205. Степаненко А. Человека портит не власть, а безвластие // Звязда. – 2006. – 15 лют.
206. Стоимость возврата к районам превышает один миллиард леев, в то время как власти назвали цифру в 54 миллиона леев / Инфо-Прим [Электронный ресурс]. – Moldova.ru. – 2004. – 19 марта. – Режим доступа: http://www.moldova.ru/index.php?tabName=articles&owner=17&id=247. – Дата доступа: 02.06.2004.
207. Тексты законов. Положение об общинах. Пример: Положение об общинах вольного государства Бавария. - Мюнхен, 2000. - 83 с.
208. Тиковенко А.Г. Договор как основа государственной власти // Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства: Тезисы

докл. Республики науч. - практ. конф. 27 - 28 февр. 1991 г. В 2 Т. - Минск: 1991. - Т. 1. - С. 47 - 49.
209. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2004. – 355 с.
210. Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью // Хозяйство и право. - 1998. - № 11. - С. 40 - 44.
211. Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журн. рос. права. - 1999. - № 3 - 4. - С. 29 - 37.
212. Управление государственным и муниципальным имуществом. Унитарные предприятия: реорганизация, приватизация // Муниципальная экономика. - 2002. - № 1. - С. 35 - 47.
213. Управление муниципальной недвижимостью // Местная экономика. – 2001. - № 7 – 8. – С. 4 – 130.
214. Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.
215. Фатеев, В.С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. – Мн.: Право и экономика, 1999.
216. Фатеев, В.С. Местное самоуправление в Швеции: традиции, современность, перспективы развития // Регионалистика: Сб. науч. тр. / Под ред. В.Н. Ватыля. – Гродно: ГрГУ, 2006. – С. 120–137.
217. Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика.– Мн.: Изд-во ЕГУ, 2004.
218. Федоров, О. Непокорный Вильнюсский район // Литовский курьер [Электронный ресурс]. – 1998. – 28 июля. – Режим доступа: http://www.press.lt/cgi-bin/Article.asp?Lang=R&ID=22919. – Дата доступа: 30.05.1999.
219. Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000.
220. Формирование механизма финансового регулирования территориального развития в Республике Беларусь. Мн., ИООО Право и экономика., 2006.
221. Хэггрут, С., Кронваль, К, Рибердаль, К., Рюдебек, К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. – Стокгольм: Шведский институт, 1996.
222. Цветкова Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социолог. исследования. - 2002. - № 2. - С. 39 - 41.
223. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. - М.: Издат. группа «Форум – ИНФРА - М», 1998. - 160 с.
224. Чибинев В.М. Проблемы привлечения к ответственности за правонарушения в налоговой сфере // Финансовое право. – 2005.- № 11. – С. 15 – 21.
225. Чибинев В.М. Проблемы привлечения к ответственности за правонарушения в налоговой сфере // Финансовое право. – 2005.- № 11. – С. 15 – 21.
226. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 97.
227. Чудаков М.Ф. Конституционное право зарубежных стран. – Минск: Харвест, 1998. – С. 666–668; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – Москва: Юристъ, 1997. – С. 309–319.
228. Шабайлов В.И. Реформа местного самоуправления: пути и способы осуществления // Гуманітарна – эканамічны веснік. – 1997. – № 2. – С. 96.
229. Шинкарев В.В. Основные положения (концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь: Проект. – Минск: Администрация Президента Республики Беларусь, 1999.

230. Шмидт-Иорциг Э. Финансы общин и местная хозяйственная деятельность в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Сост. и ред. Г. Люхтерхандт. 2-е изм. и доп. изд. - М.: Фонд Ф. Наумана, 1997. - С. 35 - 42.
231. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. – Москва: Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 3.
232. Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995.
233. Экономическая основа местного самоуправления // Экономист. - 1997. - № 5. - С.45 - 49.
234. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Б. Крупских. 2-е изд. - М.: ИНФРА, 1999. - 368 с.288
235. Эсмантович Е.И. История развития местного самоуправления на территории Республики Беларусь // Известия Гомельского государственного университета им. Ф. Скорины. – 2002. – № 2(35). – С. 102.
236. Ялбулганов А.А. Финансово-контрольные региональные органы: Комментарий законодательства // Гражданин и право. - 2002. - № 11/12. - С. 16 - 23.

Перечень иллюстраций

Перечень таблиц

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица П.1. Компетенция органов власти в зарубежных странах

Страны	Образование				Высш. образ.				Жил. строит.				Соц. услуги				Здравоохран.			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия	+			X	+	+		X		+		X	+	+	+	X		+	+	X
Бельгия		+	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+	+	+
Дания			+	X	+	+		X	+		+	X		+		X		+		X
Франция				+	+	+							+		+		+			+
Германия		+	+		+	+				+	+	+	+			+			+	+
Ирландия	+			X		+	+	X		+	+	X	+			X				X
Италия	+		+		+	+	+					+		+		+		+		+
Голландия	+		+	X	+		+	X	+		+	X	+	+	+	X	+	+		X
Литва	+	+	+	X	+			X			+	X		+	+	X	+	+	+	X
Норвегия	+	+	+	X	+			X	+	+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X
Португалия	+		+		+				+		+		+		+	+	+			
Испания	+	+	+	+	+	+			+	+			+	+	+	+	+	+	+	+
Швеция		+	+	X	+	+		X			+	X	+	+	+	X		+	+	X
Англия	+	+		X	+			X		+	+	X		+		X	+			X
США		+	+	+		+						+	+	+	+		+	+	+	+

Таблица П.1. (продолжение).

Страны	Убор. мусора				Водоснабж.				Культура				Досуг				Транспорт			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия		+	+	X		+		X	+	+	+	X		+	+	X	+	+	+	X
Бельгия		+		+		+		+		+	+	+		+	+		+	+	+	+
Дания			+	X			+	X	+	+		X			+	X	+	+		X
Франция				+				+	+	+	+	+				+			+	+
Германия				+			+			+	+					+	+	+	+	
Ирландия		+	+	X		+	+	X		+	+	X		+	+	X	+	+	+	X
Италия		+		+		+				+	+	+				+		+	+	+
Голландия		+	+	X	+		+	X	+		+	X			+	X	+	+	+	X
Литва			+	X			+	X	+	+	+	X	+	+	+	X	+		+	X
Норвегия	+	+	+	X		+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X
Португалия			+				+		+		+		+		+		+		+	
Испания				+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Швеция			+	X			+	X	+	+	+	X			+	X	+	+	+	X
Англия		+		X				X		+		X		+		X	+	+	+	X
США			+	+			+	+		+	+		+	+	+			+	+	+

Таблица П.1. (окончание).

Страны	Экон. развитие				Электроснаб.				Пожарная охр.				Полиция			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия	+	+		X		+		X		+	+	X	+	+	+	X
Бельгия	+	+	+	+	+	+					+	+	+			
Дания	+			X			+	X			+	X	+			X
Франция	+	+			+							+	+			
Германия		+		+	+	+	+			+	+	+		+		
Ирландия	+			X	+			X			+	X	+			X
Италия				+										+		
Голландия	+			X			+	X	+		+	X	+		+	X
Литва	+	+	+	X	+			X				X	+	+	+	X
Норвегия	+	+	+	X	+	+	+	X	+		+	X	+	+		X
Португалия	+				+		+				+		+		+	
Испания	+	+								+		+	+	+		
Швеция	+			X	+		+	X			+	X	+			X
Англия		+	+	X				X		+		X	+	+		X
США		+						+				+		+	+	

Примечание 1 – Цифры 1,2,3,4 обозначают уровни власти: 1 – государственная власть; 2 – региональная власть (в некоторых странах относится к государственной власти, в некоторых – к местному самоуправлению), 3 и 4 – уровни местного самоуправления.

Примечание 2 – Символ «+» обозначает, что данный предмет относится к данному уровню; «Х» – данный уровень местного самоуправления отсутствует.

Примечание 3 – Источник: Горный, М.Б., Иванова, В.Н., Ошурков, А.Т., Скрябина Н.И. Основы муниципальной экономики / Международный республиканский институт, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» [Электронный ресурс]. – СПб.: Изд-во «Весь мир», 2000. – Режим доступа: http://www.yabloko.ru/Themes/SG/Books/index.html. – Дата доступа: 19.11.2003. Таблица с аналогичными данными приведена также в работе: Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 85–86.

Таблица П.2. Реформирование коммунальной собственности в Республике Беларусь (по способам приватизации)

Наименование показателя	Количество объектов, ед. реформировано/отчуждено							Всего
	1991-2004	2005	2006					
			I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	за год	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
Разгосударствление								
Выкуп	1	0	0	0	0	0	0	1
Выкуп аренд. имущества арендным коллективом	448	0	0	0	0	0	0	448
Выкуп гос. имущества трудовым коллективом	114	0	0	0	0	0	0	114
Преобразование в акционерное общество	1062	14	0	1	0	0	1	1077
Продажа по конкурсу	401	3	1	1	0	0	2	406
Продажа на аукционе	967	2	0	1	0	0	1	969
Отчуждение								
Безвозмездная передача	89	18	4	4	0	0	8	115
Мена	8	2	0	1	0	0	1	11
Продажа конкретному покупателю	1586	171	11	29	0	0	40	1797
Продажа по конкурсу	158	10	0	1	0	0	1	169
Продажа с аукциона	1144	213	23	64	0	0	87	1144
ВСЕГО ПО РЕСПУБЛИКЕ (разгос./отчужд.):	**2993/2985**	**19/ 414**	**1/38**	**2/99**	**0**	**0**	**3/137**	**3015/ 3536**

Примечание – Источник: Реформирование коммунальной собственности / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://194.158.197.134/ministry/economy.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/84b97542887299e3c2256c7500477e23?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.

Таблица П.3. Реформирование коммунальной собственности в Республике Беларусь (по областям и г. Минску)

Наименование показателя	**Количество объектов, ед. реформировано/отчуждено**							**Всего реформ. /отчужд.**	**Всего**
	1991-2004	**2005**	**2006**						
			I кв.	**II кв.**	**III кв.**	**IV кв.**	**за год**		
1	***2***	***3***	***4***	***5***	***6***	***7***	***8***	***9***	***10***
г. Минск	466/324	0/4	0/0	0/2	0/0	0/0	0/2	466/330	796
Брестская обл.	544/433	2/54	0/18	0/11	0/0	0/0	0/29	546/516	1062
Витебская обл.	296/519	3/68	0/13	0/27	0/0	0/0	0/40	299/627	926
Гомельская обл.	514/514	2/75	0/3	0/8	0/0	0/0	0/11	516/600	1116
Гродненская обл.	495/371	7/68	0/0	1/26	0/0	0/0	1/25	503/465	968
Минская обл.	328/293	4/58	1/3	1/8	0/0	0/0	2/1	334/362	696
Могилевская обл.	350/531	1/87	0/1	0/17	0/0	0/0	0/18	351/636	987
ВСЕГО ПО РЕСПУБЛИКЕ:	**2993/2985**	**19/414**	**1/38**	**2/99**	**0/0**	**0/0**	**3/137**	**3015/3536**	6551

Примечание – Источник: Реформирование коммунальной собственности / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://194.158.197.134/ministry/economy.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/84b97542887299e3c2256c7500477e23?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.

Таблица П.4. Реформирование коммунальной собственности в Республике Беларусь (по отраслям)

Наименование показателя	Количество объектов, ед. реформировано/отчуждено			Всего реформ. /отчужд.	Всего
	1991-2004	2005	2006		
Торговля	1189/385	9/38	1/8	1199/431	1630
Общественное питание	247/38	2/1	1/1	250/40	290
Бытовое обслуживание населения	418/269	1/28	0/5	419/302	729
Промышленность	158/63	2/5	0/4	160/72	232
АПК (кроме совх. и госх.)	566/113	5/16	1/4	572/133	705
Строительство	56/94	0/21	0/8	56/123	179
Культура	2/29	0/5	0/1	2/35	37
Народное образование	6/60	0/10	0/3	6/73	79
Здравоохранение	0/49	0/6	0/2	0/57	57
Жилищно-коммунальное хозяйство	100/1251	0/231	0/83	100/1565	1665
Транспорт и связь	6/7	0/1	0/0	6/8	14
Социальное обеспечение	0/5	0/0	0/0	0/5	5

Примечание – Источник: Реформирование коммунальной собственности / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – Режим доступа: http://194.158.197.134/ministry/economy.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/84b97542887299e3c2256c7500477e23?OpenDocument. – Дата доступа: 01.11.2006.